

Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland: Tagungsdokumentation

Konferenzband / conference proceedings

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. (2002). *Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland: Tagungsdokumentation*. Köln. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-342438>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Tagungsdokumentation

Perspektiven der Armuts- und Reichtums- berichterstattung in Deutschland

Symposium am 13. Dezember 2001 in Berlin

Veranstaltung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

Durchführung und Dokumentation:

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)

Moderation:

Dr. Wilhelm Breuer

Redaktionelle Bearbeitung:

Dr. Dietrich Engels und Katrin Ridder

Köln, den 30. Januar 2002

Inhalt

Vorbemerkung	1
<i>Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik</i>	
1. Einführung, Begrüßung und Eröffnung	3
Einführung	3
<i>Dr. Wilhelm Breuer</i>	
Begrüßung	5
<i>Walter Riester</i>	
Eröffnungsrede	9
<i>Dr. h.c. Johannes Rau</i>	
2. Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Grundlagen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung	15
Moderation: <i>Dr. Wilhelm Breuer, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik</i>	
Überlegungen zur Systematisierung der Armuts- und Reichtums- messung in Deutschland	16
<i>Prof. Dr. Jürgen Volkert, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung/ Fachhochschule Pforzheim</i>	
Perspektiven des Lebenslagenkonzeptes	32
<i>PD Dr. Wolfgang Voges, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen</i>	
Diskussion der Impulsreferate	49
3. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung und die Berichterstattung in Ländern und Kommunen	67
Moderation: <i>Ulrike Mascher, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung</i>	
Die Sozialberichterstattung in Nordrhein-Westfalen	68
<i>Dr. Josef Fischer, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen</i>	
Lebenslagenreport Leipzig	73
<i>Burkhard Jung, Beigeordneter für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule der Stadt Leipzig</i>	
Die Münchner Armutsberichterstattung	76
<i>Friedrich Graffe, Sozialreferent und berufsmäßiger Stadtrat der Stadt München</i>	
Berichterstattung über Armut und Reichtum in Sachsen-Anhalt	78
<i>Prof. Dr. Dieter Schimanke, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt</i>	
Diskussion der Berichte aus den Ländern und Kommunen	83
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	95
<i>Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik</i>	
Anhang	
A.1 Programm des Symposiums	
A.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Symposiums	
A.3 Entschließungsantrag Ausschussdrucksache 14/1656	

Vorbemerkung

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Die Bundesregierung wurde am 27. Januar 2000 vom Deutschen Bundestag mit der Erstellung eines Armuts- und Reichtumsberichts beauftragt. Das federführende Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat am 25. April 2001 den ersten Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt, der den Beginn einer kontinuierlichen Berichterstattung der Bundesregierung markiert. Die Berichterstattung war durch eine Konzept- und Umsetzungsstudie vorbereitet worden,¹ die im Oktober 1999 im Rahmen einer Fachveranstaltung diskutiert wurde.² Begleitet wurde diese erste Phase der Armuts- und Reichtumsberichterstattung durch zwei Gremien: durch einen ständigen Beraterkreis, dem Vertreter aus Wohlfahrtsverbänden und Betroffenenorganisationen, Ländern und Kommunen angehören, sowie durch ein wissenschaftliches Gutachtergremium, dessen Mitglieder mit Expertisen zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung beigetragen haben.

Sowohl die frühzeitige Erörterung des Vorhabens im Rahmen der Fachtagung als auch der begleitende Diskurs im Rahmen der beiden Gremien lassen erkennen, dass der Bundesregierung von Beginn an wichtig war, die Berichterstattung in einen breit angelegten Diskussionsprozess zu Fragen von Armut und Reichtum in Deutschland einzubetten, der alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen umfasst. In Fortführung dieser Intention wurden die Ergebnisse des ersten Armuts- und Reichtumsberichtes und die Perspektiven zukünftiger Berichterstattung im Rahmen des Symposiums **„Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland“** erörtert. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hatte am 13. Dezember 2001 zu diesem Symposium nach Berlin eingeladen und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation dieser Veranstaltung beauftragt.

Die Zielsetzung, Perspektiven für die inhaltliche Weiterführung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu eröffnen, wurde konzeptionell in drei thematischen Einheiten umgesetzt:

- *Grundsatzreflexion:* Die gesellschaftliche Relevanz des Armuts- und Reichtumsberichtes und das hohe öffentliche Interesse, auf das dieser Bericht bisher gesto-

¹ D. Engels/ C. Sellin: Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Nr. 278, Bonn 1999

² D. Engels/ C. Sellin: Armut und Reichtum in Deutschland. Tagungsdokumentation im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Nr. 279, Bonn 1999

ßen ist, gaben Bundespräsident Johannes Rau den Anlass, diese Fragestellung in einer Grundsatzrede innerhalb des Kontextes politischer Ethik zu beleuchten.

- *Theoretische Weiterentwicklung:* Im Rahmen der bisherigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung wurde wiederholt auf theoretische und methodische Grenzen hingewiesen. Diesem Desiderat wurde mit zwei Impulsreferaten zu den Messkonzepten von Armut und Reichtum sowie zur Konzeption eines mehrdimensionalen Lebenslagenansatzes Rechnung getragen.
- *Ebenen der Berichterstattung:* Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung betrifft in besonderer Weise die Länder und Kommunen als die für die Armutsbekämpfung unmittelbar zuständigen Instanzen. Vor diesem Hintergrund wurden mit den Vertretern zweier Bundesländer und zweier Städte die Möglichkeiten einer wechselseitigen Inspiration der Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf unterschiedlichen politischen Ebenen erörtern.

Die vorliegende Dokumentation gibt die Vorträge ebenso wie die daran anknüpfenden Diskussionsbeiträge wieder und will damit inhaltliche Impulse zur Fortführung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung beitragen. Allen, die daran mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle herzlich dafür gedankt.

1. Einführung, Begrüßung und Eröffnung

Einführung

Dr. Wilhelm Breuer, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Hochverehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrter Herr Bundesminister, sehr geehrte Frau Staatssekretärin, meine Damen und Herren, vor zwei Jahren kamen wir in Berlin zusammen, um über die Möglichkeiten einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland zu diskutieren. Wir haben damals eine Menge Anregungen gewonnen, und ich glaube, die Bundesregierung hat in ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht in Deutschland vieles davon aufgegriffen. Heute sind wir nach einer regen Diskussion über diesen Bericht erneut hier zusammengekommen, um die Perspektiven der weiteren Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu diskutieren. Ich freue mich, dass das ISG diese Veranstaltung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung organisieren durfte.

Den Vormittag haben wir so geplant, dass wir nach einer Begrüßung durch Herrn Bundesminister Riester die Eröffnungsrede des Herrn Bundespräsidenten hören werden. Am Nachmittag wird es zwei thematische Schwerpunkte geben: Wir werden zuerst die Vertiefung wissenschaftlicher Grundlagen auf der Basis von zwei Impulsreferaten diskutieren und werden uns anschließend mit den ersten nicht nur wissenschaftlichen, sondern auch politischen Konsequenzen befassen, nämlich mit der Verknüpfung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf der Bundesebene mit entsprechenden Berichten der Länder und Kommunen; dabei wird es auch um die praktischen Konsequenzen gehen. Ich hoffe, dass wir eine sehr interessante Veranstaltung haben werden, die die Perspektiven aufzeigt, wie der nun eingeschlagene Weg einer Lebenslagenberichterstattung in Deutschland weitergehen kann. Ich danke Ihnen.

Begrüßung

Walter Riester, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, meine sehr geehrten Damen und Herren, ich freue mich, Sie zu diesem Symposium über die Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung begrüßen zu können, und besonders freue ich mich natürlich, dass Sie, Herr Bundespräsident, lieber Johannes Rau, es übernommen haben, das Einführungsreferat zu halten.

Dieses Symposium gibt uns Gelegenheit zu resümieren, aber auch vor allem, nach vorne zu schauen. Lassen Sie uns dabei zunächst den Bogen schlagen vom Beginn des Dialogs, den wir vor gut zwei Jahren mit dem Forum „Armut und Reichtum in Deutschland“ begonnen haben. Sie erinnern sich vielleicht: Damals redeten wir über Ziele, Inhalte und Strukturen einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland. Inzwischen sind wir ein gutes Stück voran gekommen. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht liegt vor. Und es war ohne Übertreibung ein Parforce-Ritt, den wir unternommen haben, dieses völlig neue Berichtswesen in so kurzer Zeit zu etablieren. Ich freue mich, dass wir diese Aufgabe erfüllen konnten – und das auch, weil ich davon überzeugt bin, dass viele andere mit mir der Meinung sind, dass ein solcher Bericht über die soziale Lage unseres Landes längst überfällig ist.

Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass verlässliche Politik – und hier vor allem auch die Arbeits- und Sozialpolitik – eine zutreffende und umfassende Datengrundlage braucht, und diese Daten liegen nun in ganz erheblichem Umfang vor. Ebenso zutreffend ist allerdings auch, dass zuverlässige Daten nicht per Knopfdruck herbeigezaubert werden können. Gerade hier haben wir beim ersten Armuts- und Reichtumsbericht Grenzen erkannt und viel dazugelernt. Wir haben vor allem gelernt, dass es in der Natur der Sache eines so anspruchsvollen Vorhabens liegt, nicht gleich im ersten Anlauf alle interessanten Fragen aufarbeiten zu können. Gleichwohl leistet der Bericht Beachtliches. Er bereitet wesentliche Daten und Fakten zur Armutsfrage und zum Phänomen sozialer Ausgrenzung auf. Er analysiert sie und gibt eine zuverlässige Orientierung für politische Entscheidungsprozesse und Konzepte. Daran können wir sowohl bei der politischen Prioritätensetzung als auch bei der weiteren Berichterstattung anknüpfen.

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht hat viele „Mütter“ und „Väter“: Zahlreiche Wissenschaftler, Verbände, Organisationen, Vertreter von Ländern und Kommunen haben daran mitgewirkt. Und dafür möchte ich allen Beteiligten an dieser Stelle herzlich danken. Wir haben einen Berichtsprozess in Gang gesetzt, dem Transparenz, ein offener Austausch von Informationen sowie intensive und sachliche Diskussionen zugrunde liegen. Das hat dem Bericht gut getan, das hat ihn befruchtet. Und ich rede nicht darum

herum: Dieses Verfahren hat sehr geholfen, das ambitionierte Projekt zu schultern. Wir wollen diesen gemeinsamen Weg auch zukünftig fortsetzen und erhoffen uns dabei weiterhin Ihre Unterstützung, Ihren Rat und auch Ihre konstruktive Kritik.

Die Kernbefunde des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung lassen sich in zwei Feststellungen zusammenfassen: Das Phänomen sozialer Ausgrenzung ist auch in einem wohlhabenden Land wie Deutschland anzutreffen. In fast allen Lebensbereichen hat bis 1998 soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen. Dem einen oder anderen mögen diese Erkenntnisse nicht eben atemberaubend und sensationell erscheinen, doch es ist eine Tatsache, dass bis 1998 die Existenz von Armut und sozialer Ausgrenzung in unserem Land regierungsseitig her verdrängt, ja zum Teil schlichtweg geleugnet wurde. So gesehen, denke ich, ist schon die Tatsache allein, dass sich eine Bundesregierung diesem Thema stellt, eine sichtbare Neujustierung des politischen Koordinatensystems.

Nun sagt aber alle Erfahrung: Die Dinge ändern heißt zunächst, die Tatsachen ohne Scheuklappen zur Kenntnis zu nehmen, und genau dies haben wir mit dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht getan. Den Kritikern an diesem Bericht, die es natürlich auch gibt, sage ich: Die Situation 1998 war alles andere als rosig. Wir berichten im ersten Armuts- und Reichtumsbericht über die Ausgangslage, die diese Bundesregierung damals vorgefunden hat. Der Bericht ist somit eine Bestandsaufnahme und zeigt den enormen Handlungsbedarf, wie er beim Amtsantritt der jetzigen Bundesregierung bestand. Und was den Vorwurf angeht, diese Bundesregierung habe keine Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Dazu sage ich nur, diese Wahrnehmung negiert einerseits die schwierige Ausgangslage, die wir 1998 vorgefunden haben, und andererseits negiert sie, was seither getan worden ist. Und deshalb will ich einmal deutlich machen, welche Aufgaben ich im Zentrum einer Strategie der Armutsbekämpfung sehe:

- Erstes und wichtigstes Ziel muss es sein, die Menschen zu befähigen, ihr Leben aus eigener Kraft zu gestalten, um am gesellschaftlichen Fortschritt teilhaben zu können.
- Dazu gehört zweitens, Armut und ihre Ursachen vorbeugend zu bekämpfen, vor allem durch eine gute schulische und berufliche Ausbildung und eine verbesserte Erwerbssituation, auch durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Und schließlich ist die hohe Sozialhilfeabhängigkeit abzubauen, vor allem durch aktive Beschäftigungsförderung und eine zielgenaue Ausgestaltung der vorgelagerten Sicherungssysteme.

Weil aber Armut und soziale Ausgrenzung zumeist aus einer Anhäufung von Problemlagen resultieren, sind die politischen Handlungsfelder und Lösungsansätze sowie die erforderlichen Maßnahmen vielfältig. Insofern ist Armutsbekämpfung nicht allein Sache der Sozialpolitik, sie durchzieht die Wirtschafts- und Finanzpolitik ebenso wie die Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik.

Es ist ein Bündel von Maßnahmen, das hier wirkt. Stichpunktartig will ich hier nennen: die Steuerreform mit ihrer Entlastung insbesondere für Bezieher mittlerer und kleiner Einkommen, die Schaffung besserer Voraussetzungen für eine breite Vermögensbildung, die Rentenstrukturreform mit der Förderung zusätzlicher privater Vorsorge und der bedarfsorientierten Grundsicherung, die Einführung des Sozialgesetzbuches IX mit der Stärkung der Teilhabe behinderter Menschen am gesellschaftlichen Leben, die Verbesserung des Zugangs arbeitsloser schwerbehinderter Menschen zum Arbeitsmarkt. Wir haben in den vergangenen Jahren vieles auf den Weg gebracht, um in unserem Land für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen und soziale Zerklüftungen abzubauen.

Wir wissen aber auch, dass wir uns nicht selbstzufrieden zurücklehnen können. Unser Augenmerk muss sich vor allem darauf richten, dass Bildung, dass eine gute Qualifikation an einem Arbeitsplatz immer noch der beste Schutz vor Armut sind. Der Zugang zur Erwerbsarbeit sowie zu einem gesicherten Einkommen bleibt der Schlüssel zur dauerhaften Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit. Ein gerechter Familienleistungsausgleich und eine gelungene Vereinbarkeit von Familie und Beruf senken erheblich die Armutsrisiken von Familien mit Kindern, insbesondere von allein Erziehenden.

Im Bereich der Sozialhilfe können zielgenaue Schritte zur Selbsthilfe die Betroffenen dazu bringen, die Armutsspirale zu überwinden. Hier werden wir mit unseren Überlegungen zur Reform des Sozialhilferechts in der kommenden Wahlperiode anknüpfen.

Wir wollen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen so gestalten, dass Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung weiter vermindert werden und natürlich am besten gar nicht erst entstehen. Hierfür brauchen wir eine regelmäßige und verlässliche Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Der Deutsche Bundestag hat mit seinem Beschluss vom 19. Oktober diesen Jahres die Verstetigung der Berichterstattung nochmals ausdrücklich bekräftigt und Eckpunkte hierfür formuliert, das heißt die Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird auf Bundesebene künftig auf ein breiteres und somit solideres Fundament zu stellen sein. Ich sehe hier vor allem drei Herausforderungen:

- Wegen der Vielschichtigkeit des Phänomens sozialer Ausgrenzung haben wir es bislang mit unterschiedlichsten Datenquellen zu tun. Wir wollen versuchen, die Informationen dieses wahren „Flickenteppichs“ besser zu bündeln. Und wir wollen die vorhandenen Datenlücken vor allem am unteren und oberen Rand eingrenzen und verringern, insbesondere im Hinblick auf Reichtum und auf die Vermögenssituation.
- Des weiteren müssen Theorie und Methodik der Berichterstattung weiterentwickelt werden. Hiermit wird sich das Symposium heute Nachmittag ja noch intensiver beschäftigen. An dieser Stelle sei dazu gesagt: Was wir für die Berichterstattung unbedingt brauchen, ist die Beibehaltung des so genannten „roten Fadens“. Die inhaltliche Struktur muss so fortgeschrieben werden, dass trotz notwendiger Korrekturen und Ergänzungen eine Vergleichbarkeit gewährleistet bleibt. Dies ist natürlich vor allem für die Wirkungskontrolle der dort eingeleiteten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung wichtig. Diese Wirkungskontrolle wird zukünftig als so genannte dritte Säule der Berichterstattung auszugestalten sein.
- Und drittens, und ich denke, da sind wir uns einig, brauchen wir den intensiven Gedankenaustausch und die enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit auf allen Ebenen und mit allen Fachleuten. Die Meinung, der Rat und die Kritik der Wissenschaft, von Verbänden und Institutionen, aber auch der Länder, Gemeinden und Kommunen bleiben unverzichtbar. Ich bin mir sicher, nur der offene Dialog wird uns helfen, gesellschaftliche Teilhabe zu erweitern oder überhaupt zu ermöglichen und die Ausgrenzung Einzelner zu verhindern.

Für diese Bundesregierung jedenfalls wird das Ziel der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung auch weiterhin einen ganz hohen Stellenwert haben. Und dies wird sich auch in der zukünftigen Berichterstattung positiv widerspiegeln. Und nun, meine Damen und Herren, freue ich mich, das Wort dem Herrn Bundespräsidenten übergeben zu können.

Eröffnungsrede

Dr. h.c. Johannes Rau, Bundespräsident

Meine sehr verehrten Damen und Herren, jeden Tag sehen wir auf vielen Fernsehkanälen und zur besten Sendezeit Börsenberichte. Man könnte fast den Eindruck gewinnen, die Deutschen seien ein Volk wohlhabender Aktionäre geworden oder sie hätten die Börse als Spielcasino entdeckt. Nun muss man sagen, in den letzten Monaten ist mancher Aktionär auch arm geworden oder jedenfalls ärmer. Darüber ist auch berichtet worden.

Was aber bedeutet „Armut“ heute, was bedeutet „Reichtum“ heute in Deutschland? Wer ist arm und wer ist reich? Darüber streiten sich Professoren und Statistiker. Darüber streiten sich die Bürger auf der Straße schon lange, und die Bibel sagt dazu auch einiges.

Arm sind gewiss die Menschen in Afrika oder in Asien, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen. Darüber gibt es keinen Streit. Unbestritten ist auch, dass diese Definition von Armut für uns in Deutschland, einem der reichsten Länder der Welt, kein Maßstab sein kann.

Darum benutzen wir in den reichen Ländern meist einen relativen Armutsbegriff. Weil er relativ ist, ist er umstritten. Armut und Reichtum gibt es aber wirklich, im täglichen Leben, auch bei uns:

- Es gibt rund 30.000 Einkommensmillionäre in Deutschland, also Menschen, die mehr als eine Million DM pro Jahr verdienen – oder jedenfalls als Einkommen erzielen. Auch das ist noch ein feiner Unterschied.
- Zehn Prozent der Bevölkerung verfügen über rund die Hälfte des Geldvermögens und des Grundbesitzes, aber
- eine Million Kinder in Deutschland leben von Sozialhilfe, und eine halbe Million Menschen sind wohnungs- und obdachlos, darunter fast 100.000 Kinder und Jugendliche.
- Ich bekomme jeden Tag Briefe von verzweifelten Menschen, die mir ihre aussichtslose finanzielle und soziale Lage offen legen und mich um Hilfe bitten. Manche in diesen Tagen übrigens auch, weil sie ihren Enkeln nichts zu Weihnachten schenken können.

Not und Armut gibt es auch bei uns, mitten in der Wohlstandsgesellschaft. Wir können und wir dürfen sie nicht wegdefinieren, weder mit politischer Rhetorik noch mit statistischen Tricks.

Reichtum ist wahrlich keine Schande, aber Armut ist ein Menetekel und ein Schandfleck für die ganze Gesellschaft.

Bei der Verteilung von Reichtum und Armut geht es nicht um statistische Verfahren, sondern es geht um individuelle Schicksale, es geht um individuelle Lebenslagen und um individuelle Lebenschancen.

Armut hat nicht nur etwas mit dem Einkommen zu tun. Armut hat viele Ursachen, und Armut hat viele Gesichter.

Schon Adam Smith, der Ökonom, der auch Moralphilosoph war, hat in seinem Werk über den Wohlstand der Nationen darauf hingewiesen, dass das Realeinkommen nicht nur die materiellen Möglichkeiten des Menschen bestimmt. Es geht auch um die Möglichkeit, so sagt er, „sich ohne Scham in der Öffentlichkeit zu zeigen“, es geht darum, am Leben der Gemeinschaft teilnehmen zu können.

Für Adam Smith waren lebenswichtige Güter nicht nur die, die zum Leben unerlässlich sind, sondern auch „Dinge, ohne die achtbaren Leuten, selbst aus der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte“.

Wer die Angebote in der Kultur und in der Bildung nicht nutzen kann, wer auf dem Wohnungsmarkt, in der Gesundheitsfürsorge nur einen Stehplatz bekommen hat, der wird sehr schnell als nicht mehr vollwertiges Mitglied unserer Gesellschaft angesehen und behandelt.

Armut grenzt aus, und darum hat Armut viel mit verletzter Würde zu tun und: Wer weiß schon, dass arme Menschen im Durchschnitt sieben Jahre kürzer leben?

Unser Grundgesetz sagt: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Wir haben das in diesem Monat viel zitiert, vor allem im Zusammenhang mit der bio-ethischen Diskussion. Wir haben weniger zitiert, was auch im Grundgesetz steht: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“.

Das ist ein wichtiger Satz, denn er schreibt die Werte Solidarität und Gerechtigkeit fest, und die gehören zu dem Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält.

Die Diskussion darüber, was denn nun gerecht ist, wird es immer geben. Gerechtigkeit ist schwer zu definieren. Das darf aber nicht zum Vorwand werden für wachsende Ungerechtigkeit.

Natürlich gibt es in jeder, auch in unserer, Gesellschaft wirtschaftliche Ungleichheit und ich sage dazu: Auch der dem sozialen Ausgleich verpflichtete Staat wäre schlecht beraten, wenn er hier Nivellierungen versuchte. Das würde zu nichts Gutem führen.

Nicht jede wirtschaftliche Ungleichheit darf man gleichsetzen mit Ungerechtigkeit oder sozialer Kälte. Nein, Leistung erfordert Belohnung und es ist richtig, unterschiedliche Leistungen auch unterschiedlich zu belohnen.

Wo aber die Ungleichheit zu groß ist, da wird nicht nur die Gerechtigkeit verletzt, da wird auch die Freiheit von Millionen Menschen eingeschränkt.

Die Frage ist also: Wie viel Ungleichheit braucht eine Leistungsgesellschaft und wie viel wirtschaftliche und gesellschaftliche Ungleichheit verträgt der soziale Friede, der ein eigener Wert ist und zugleich ein wichtiger Standortfaktor?

Ich habe den Eindruck, dass eine gerechte Verteilung der Lebenschancen und der tatsächlichen Lebensbedingungen ein Wert ist, an dem es uns mangelt.

Gewiss: Es kann nur das verteilt werden, was vorher produziert worden ist.

Es stimmt aber auch, dass die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums auch das Angebot und die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen behindern kann.

Die beiden großen Kirchen haben schon 1997, also vor dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, in ihrem gemeinsamen Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ von „tiefen Rissen“ gesprochen, „die durch unser Land gehen“. Sie haben auf den wachsenden Gegensatz von Wohlstand und Armut verwiesen und festgestellt, dass „Solidarität und Gerechtigkeit heute keine unangefochtene Wertschätzung mehr genießen“.

Der gesellschaftliche Konsens scheint also brüchiger geworden zu sein. Da gibt es widerstreitende Interessen von kinderreichen Familien und von Singles, von älteren und von jüngeren Menschen, von Arbeitsplatzbesitzern und von Arbeitslosen.

Das führt auch dazu, dass in der Hitze der politischen Diskussion manches übertrieben oder wenigstens instrumentalisiert wird, was doch besser nüchtern und sachlich behandelt würde.

Natürlich gibt es den Missbrauch von sozialen Leistungen. Den muss die Politik abstellen, so weit das möglich ist. Niemand sollte aber der Versuchung erliegen, alle Empfänger staatlicher Transferleistungen unter Generalverdacht zu stellen.

Ich höre auch häufig den Vorwurf, es lohne sich doch für einen Sozialhilfeempfänger gar nicht, eine Arbeit aufzunehmen. Ich kann vor solchen pauschalen Behauptungen nur warnen.

Ganz gewiss gibt es Grenzbereiche, in denen Sozialhilfeleistungen so hoch liegen wie das Einkommen in den untersten Lohngruppen. Pauschale Behauptungen können aber dazu führen, dass mancher Empfänger von Sozialhilfe sich aufgefordert fühlt, keine Arbeit aufzunehmen. Das kann niemand wollen.

Hier ist die Politik gefordert, mehr Flexibilität an der Schnittstelle von Sozialhilfe und Arbeitsentgelt zu schaffen. Dafür gibt es ja Vorschläge. Ich erinnere nur an die Programme „Arbeit statt Sozialhilfe“, die sich in vielen Städten und Gemeinden bewährt haben, an viele andere Ansätze unter dem Titel „Hilfe zur Arbeit“ oder an Vorschläge zur negativen Einkommensteuer oder zur staatlich finanzierten Ergänzung niedriger Einkommen.

Arbeit zu haben, bedeutet viel mehr, als nur über Einkommen zu verfügen. Arbeit ist in unserer Gesellschaft auch Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, es ist die Möglichkeit, das eigene Leben ein Stück nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten. Darum brauchen wir mehr Arbeitsplätze und nicht niedrigere Sozialhilfesätze.

Davon profitieren die Starken genauso wie die Schwachen in unserer Gesellschaft.

Die sozialen und die politischen Kosten von Armut und Ausgrenzung müssen wir alle tragen:

- Wer am Rand der Gesellschaft steht, der wird leichter zum Opfer politischer Rattenfänger, die auf alles eine Antwort und für nichts eine Lösung haben.
- Armut und Kriminalität stehen oft in einem engen Zusammenhang. Darum ist Armutsbekämpfung auch ein Stück vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung. Das darf man nicht übersehen und das muss man auch aussprechen.

Armutsbekämpfung setzt an vielen Stellen an: im Bildungsbereich, auf dem Arbeitsmarkt, in der Schuldnerberatung und nicht zuletzt bei der Familienförderung.

Es kann doch nicht sein, dass wir auf der einen Seite den Geburtenrückgang beklagen, aber auf der anderen Seite hinnehmen, dass Kinder in unserem Land das größte Armutsrisiko sind. 23 Prozent der Sozialhilfeempfänger sind alleinerziehende Frauen. Ich finde, das ist ein Skandal!

Es wäre aber ein Irrglaube, dass soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit dann am besten erfüllt würden, wenn möglichst viel Geld für soziale Aufgaben ausgegeben wird.

Ein staatliches Handeln, das den Sozialstaatsauftrag ernst nimmt, muss als Ziel haben, dass es möglichst wenige Arbeitslose gibt und nicht möglichst hohe Ausgaben für Arbeitslosengeld, dass es möglichst wenige Sozialhilfeempfänger gibt und nicht möglichst hohe Ausgaben für Sozialhilfe, dass es möglichst Wenige gibt, die auf Wohngeld angewiesen sind, und nicht möglichst hohe Wohngeldausgaben.

Es bleibt eine Kernaufgabe des Staates, sich um die zu kümmern, die am Rande stehen und sie wieder zurückzuholen in die Mitte unserer Gesellschaft. Der Staat muss für Chancen- und Teilhabegerechtigkeit sorgen.

Soziales Engagement ist aber nicht nur Sache des Staates.

Mehr als 20 Millionen Menschen arbeiten in Deutschland ehrenamtlich – der größte Teil im sozialen Bereich. Das ist eine unschätzbare Hilfe.

Immer mehr Unternehmen bekennen sich zu ihrer sozialen Verantwortung und fördern soziale Projekte und motivieren ihre Mitarbeiter, sich ehrenamtlich zu betätigen.

Stiftungen verfügen in Deutschland inzwischen über ein Grundkapital von mehr als einhundert Milliarden Mark, mit dem sie im sozialen, im kulturellen und im wissenschaftlichen Bereich viel Gutes tun. Dazu kommt noch eine wachsende Zahl von Bürgerstiftungen.

Da entwickelt sich ein Engagement, wie ich es mir wünsche. Die Bereitschaft von Menschen, etwas für andere und für sich zu tun, ist durch nichts zu ersetzen. Dieses Engagement kann und muss den Sozialstaat ergänzen durch praktische Solidarität im Alltag.

Wer Armut erfolgreich bekämpfen will, der muss sich im politischen Handeln an den alten und nach wie vor gültigen Werten orientieren: an Solidarität und Gerechtigkeit, an Mitmenschlichkeit und Mitgefühl. Davor bewahrt keine Börsennachricht.

2. Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Grundlagen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Moderation: *Dr. Wilhelm Breuer*, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Meine Damen und Herren, wir eröffnen nun die Nachmittagssitzung, in der wir zu den wissenschaftlichen Perspektiven einer Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung kommen werden.

Gestatten Sie mir zunächst noch einen ganz kurzen persönlichen Rückblick auf den heutigen Vormittag. Wenn man über Jahrzehnte hinweg nun schon Diskussionen über Armut in Deutschland verfolgt hat, muss ich sagen, dass ich sehr angenehm überrascht bin – und ich glaube, ich bin da nicht der Einzige, der dies so sieht –, welcher Weg in den letzten beiden Jahren in Deutschland beschritten wurde. Es steht nicht mehr zur Debatte, ob eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung notwendig ist, ob es das Thema überhaupt noch gibt - selbst an solche Diskussionen erinnere ich mich aus der Vergangenheit. Ich muss sagen, hier sind Weichen gestellt worden mit dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht, der eine gute Grundlage darstellt. Nun ist zu überlegen, wie es in Zukunft weitergeht.

Dies ist das Thema für den heutigen Nachmittag, denn eines ist klar: Der erste Armuts- und Reichtumsbericht ist ein Produkt, das in einer unglaublichen Kürze der Zeit erstellt wurde. Angesichts der Tatsache, welche theoretischen und methodologischen Fragen als Voraussetzungen eigentlich zu klären gewesen wären, muss ich sagen: Diese Aktion ist in einer unglaublichen Eile zustande gekommen und hat dafür ein sehr gutes, ja außergewöhnlich gutes Ergebnis gebracht; obwohl viele methodologische Grundlagen notwendigerweise offen bleiben mussten – denn es blieb ja damals gar nichts anderes übrig, als weitgehend auf das zurückzugreifen, was zunächst einmal empirisch vorlag. Denn alles, was dann in der langen Reihe von zahlreichen Forschungsprojekten erstellt wurde, ist erst im Laufe der Zeit zustande gekommen und nicht alle Ergebnisse, die nun vorliegen, konnten bereits bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung berücksichtigt werden.

Aber es war auch ein neuer Anstoß für sozialpolitische und sozialwissenschaftliche Forschung in Deutschland, den die Bundesregierung damit ausgelöst hat. Wenn man nur draußen die zahlreichen ausgelegten Materialien sieht, dann ist es schon bewundernswert, was in dieser Kürze der Zeit produziert wurde gemessen an dem – wenn man einmal ein Jahrzehnt vorher Revue passieren lässt –, wie marginal, von einigen glücklichen Inseln in der Forschungslandschaft abgesehen, Armutsforschung in Deutschland eigentlich war. Damit wurde eine Wende eingeleitet, die uns deutlich weiter gebracht hat, empirische und methodologische Grundlagen zu klären. Hoffen wir, dass es in dieser Richtung weitergeht.

Am heutigen Nachmittag werden wir uns zunächst mit diesen wissenschaftlichen Grundlagen befassen. Im Mittelpunkt steht dabei das, was der „multidimensionale Ansatz“ der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist: Wie kann ein Armutsbegriff so konzipiert werden, dass er nicht nur materielle, ökonomische Deprivation beinhaltet, sondern darüber hinausreicht, und wie kann man das Lebenslagekonzept so ausbauen, dass es empirisch fassbar wird?

Auch da ein Rückblick: Ich komme aus einem Institut, das von Gerhard Weisser gegründet wurde, damaliger Staatssekretär in Nordrhein-Westfalen und einer der großen Sozialpolitiker, einer der Vorläufer des Lebenslagekonzepts. Aber ich erinnere mich als sein Schüler noch daran, wie schwer die Diskussion war, von einer sozialphilosophischen Konzeptbildung zu einer empirisch fassbaren Konkretisierung von „Lebenslage“ zu kommen. Ich stelle heute fest, dass immer noch viele Fragen ungelöst sind, und ich hoffe, dass wir damit weiterkommen werden in den nächsten Jahren. Nicht am heutigen Nachmittag, das ist klar – der heutige Nachmittag wird nur Impulse liefern können, wohin die Diskussion führen sollte und wohin wohl wahrscheinlich auch die wissenschaftliche Arbeit in den nächsten Jahren bei der Fortsetzung der Berichterstattung gehen wird.

Wir haben zwei Impulsreferate für den heutigen Nachmittag. Herr Professor Volkert und Herr Dr. Voges, beide renommierte Armutsforscher, die ich hier nicht weiter vorstellen muss. Ich schlage vor, wir beginnen gleich mit dem ersten Impulsreferat von Herrn Professor Volkert zum Thema „Systematisierung der Armuts- und Reichtungsmessung in Deutschland“.

Überlegungen zur Systematisierung der Armuts- und Reichtungsmessung in Deutschland

Prof. Dr. Jürgen Volkert, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung/ Fachhochschule Pforzheim

1.1 Ziele des Vorhabens

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW) hat vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung den Auftrag zur „Operationalisierung der Armuts- und Reichtungsmessung“ erhalten. Damit eine solche Operationalisierung durchgeführt werden kann, sind konzeptionelle Grundlagen zu erarbeiten, bevor eine Erörterung von Messkonzepten möglich wird. Ziele des Vorhabens sind daher u. a.:

- Antworten auf die Fragen: Was ist unter Armut zu verstehen? Was ist Reichtum?
- Erarbeitung und Weiterentwicklung konzeptioneller Grundlagen für eine Identifikation von Armut und Reichtum

- Fragen der Eignung von objektiven oder subjektiven Armutsmaßen
- Prüfung der Bedeutung absoluter Armutsmaße gegenüber relativen Armutsmaßen
- Entwicklung eines grundlegenden Ansatzes zur Beschreibung und Analyse von Reichtum

Solch grundlegende Ziele nehmen im Projekt naturgemäß einen besonderen Stellenwert ein. Sie stehen hier daher im Vordergrund. Der Beitrag soll ein Konzept skizzieren und zur Diskussion stellen, das als geeignet für die Beschreibung und Analyse von Armut und Reichtum angesehen wird.

1.2 Armut und Reichtum: Werturteile und ihre Konsequenzen für die Konzeption eines Berichtssystems der Bundesregierung

Ein Blick in unsere Gesellschaft zeigt eine breite Vielfalt an individuellen Lebensentwürfen und Lebenseinstellungen. Was ein Individuum unter Armut oder Reichtum versteht, hängt stark von dessen Werturteilen ab. Alle Ansätze zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung stehen daher vor einem grundlegenden Problem: Aufgrund der unterschiedlichen Lebensziele und Anspruchsniveaus findet sich kein Konsens darüber, wer im Einzelfall als „arm“ oder „reich“ zu gelten hätte. Wir wissen zunächst nicht, welche Ziele die Bürgerinnen und Bürger in welchem Maße verwirklichen wollen oder können. Ungeachtet dessen lässt sich nach unserer Ansicht durchaus eine Konzeption für einen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung erarbeiten. Wir gehen davon aus, dass der Bericht eine Orientierung für die interessierte Öffentlichkeit und die Wissenschaft geben soll. Es handelt sich also um eine Zielgruppe, die höchst unterschiedliche Vorstellungen darüber hat, was Armut und Reichtum konkret bedeuten sollen.³

Unterschiedliche Werturteile und Annahmen, was unter Armut und Reichtum zu verstehen ist, spiegeln sich in engen oder weiten Armuts- und Reichtumsbegriffen wider. Ein enges Armutskonzept verwirft alle nicht berücksichtigten Informationen als irrelevant. Beispielsweise schließt ein enges Armutskonzept, das Armut als Unterschreiten einer Grenze von 50 % des durchschnittlich verfügbaren Einkommens ansieht, andere denkbare Indikatoren (z. B. Wohnen, Gesundheit, Arbeitsmarktchancen etc.) als irrelevant aus, sofern diese nicht zumindest indirekt auf ein unzureichendes Einkommen zurückzuführen sind. Für weite Armutskonzepte sind solche Indikatoren dagegen durchaus armutsrelevant.

³ Einen guten Überblick über die Vielfalt der Vorstellungen von „Experten“ über Begriff und Messung von Armut und Reichtum in Deutschland vermitteln Engels/Sellin (1999).

Sofern die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung eine Informationsbasis für eine breite Öffentlichkeit mit sehr unterschiedlichen Wertvorstellungen bilden sollen, schließt dies eine nur normativ begründbare Beschränkung der Berichterstattung auf wenige Kriterien eines engen Armutskonzeptes aus. Statt dessen empfiehlt sich ein weites Armuts- und Reichtumskonzept, das den Aussagegehalt sowie die Beziehungen und Grenzen der einzelnen Messkonzepte darzustellen vermag. Die Entscheidung für ein weites Armuts- und Reichtumskonzept als Basis für die Berichterstattung bedeutet keine Vorentscheidung, dass Armut und Reichtum ausschließlich mit einem weiten Konzept bestimmt werden müssten. Bestünde ein breiter Konsens darüber, dass ein großer Teil der Informationen zur Bestimmung von Armut unwesentlich ist, könnte auf der Grundlage eines weiten Ansatzes eine gut nachvollziehbare Beschränkung der Armuts- und Reichtumsbestimmung auf einen engeren Ansatz erfolgen.

1.3 Verwirklichungschancen: eine gemeinsame Basis für die Identifikation von Armut und Reichtum

Die Bedeutung der Verwirklichungschancen in wohlhabenden Ländern

Ein weites Konzept als Grundlage des Armuts- und Reichtumsberichts muss mehr als nur monetäre Größen berücksichtigen. Schließlich sind Einkommen und Vermögen meist nur ein – wenn auch wesentlicher – Teil jener Voraussetzungen, die die Chance bieten, ein Leben nach eigenen Zielvorstellungen zu verwirklichen. Es liegt daher nahe, die Verwirklichungschancen selbst ins Zentrum zu stellen. Diese Perspektive orientiert sich an den Arbeiten von Amartya Sen (2000, 1990, 1983). Armut lässt sich demnach als Mangel an Verwirklichungschancen interpretieren. Es soll gezeigt werden, dass Armut als Mangelsituation durch eine Betrachtung von Verwirklichungschancen differenzierter untersucht werden kann als allein durch die Betrachtung der in einem Haushalt vorhandenen Ressourcen oder des erzielten Lebensstandards. Umgekehrt kann Reichtum als erstrebenswert angesehen werden, weil er die Verwirklichung von wesentlich mehr Lebenszielen zulässt als es den meisten anderen Angehörigen der Gesellschaft möglich ist. Nach diesem weiten Ansatz bilden Armut und Reichtum somit zwei Pole eines Spektrums von Verwirklichungschancen.

Individuelle Ausstattung, instrumentelle Freiheiten und Verwirklichungschancen

Welche Faktoren beeinflussen die Verwirklichungschancen eines Individuums? Für die Beantwortung dieser Frage ist zwischen Faktoren der „Individuellen Ausstattung“ und den „Instrumentellen Freiheiten“ zu unterscheiden (Abb. 1). Die individuelle Ausstattung umfasst den Bestand an persönlichen Voraussetzungen zur Verwirklichung eigener Lebensziele. Hierzu zählen natürliche Fähigkeiten, erworbene Qualifikation, Gesundheit, aber auch materielle Ressourcen etc. Selbst mit einer optimalen individuellen Ausstattung lassen sich eigene Lebenspläne nur erreichen, wenn die gesellschaftlichen Bedingungen dies zulassen. Ziele bleiben dagegen unerreichbar, wenn die

Betreffenden gesellschaftlich ausgegrenzt werden (z. B. im Bildungssystem, am Arbeitsmarkt etc.).

Abbildung 1: Armut, Reichtum und die Verwirklichung von Lebenszielen



Die gesellschaftlichen Bedingungen, die gemeinsam mit der persönlichen Ausstattung wichtige Voraussetzungen der Verwirklichung eigener Ziele darstellen, werden als „Instrumentelle Freiheiten“ bezeichnet.⁴ Zu den instrumentellen Freiheiten gehören gesellschaftliche Zugangs-, Beteiligungs- und Mitbestimmungschancen, etwa die Politische Freiheit (z. B. bürgerliche Rechte, politische Mitbestimmung), Ökonomische Chancen (z. B. Arbeitsmarktchancen), Soziale Chancen (z. B. Zugang zu Bildung, Gesundheitswesen), Transparenzgarantien (z. B. Transparenz staatlicher Entscheidungen) und Soziale Sicherheit (z. B. Arbeitslosenunterstützung).⁵ Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Arbeitslosigkeit gehört nach diesem Konzept nicht erst dann in einen Armutsbericht, wenn Arbeitslose nicht mehr über ein Mindestmaß an Ressourcen verfügen, sondern von Anfang an, weil ein fehlender Arbeitsmarktzugang die eigenen Verwirklichungschancen in jedem Fall schmälert.

Individuelle Ausstattung und instrumentelle Freiheiten bestimmen den Umfang der Verwirklichungschancen. Inwiefern eigene Ziele erreicht werden, hängt, neben objektiv gegebener Ausstattung und instrumentellen Freiheiten, auch von den subjektiven Ansprüchen an den eigenen Lebensstandard ab. Und nicht selten sind es unvorhergesehene Ereignisse, die das Erreichen eigener Ziele begünstigen oder beeinträchtigen. Einen Hinweis, inwieweit unvorhergesehene Ereignisse für einen Mangel oder ein hohes Maß an Verwirklichungschancen verantwortlich sind, gibt die Dauer der jeweiligen Situation. Beispielsweise sinkt mit zunehmender Dauer die Wahrscheinlichkeit,

⁴ Die Bezeichnung der genannten Freiheiten als „instrumentell“ trägt der Tatsache Rechnung, dass die Freiheit bereits einen zentralen Grundwert „an sich“ darstellt. Dagegen sind die genannten Freiheiten wichtige „Instrumente“ zur Verwirklichung eigener Ziele bei einer gegebenen individuellen Ausstattung; vgl. Sen (2000, S. 24 ff.).

⁵ Vgl. Sen (2000), S. 52 ff.

dass Ziele nur wegen unvorhergesehener Ereignisse verfehlt werden. Längerfristig liegt die Vermutung nahe, dass die Verwirklichungschancen selbst, beispielsweise durch mangelhafte instrumentelle Freiheiten, beeinträchtigt werden.⁶ Schließlich gibt es enge Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen der individuellen Ausstattung, den instrumentellen Freiheiten und dem Grad der Zielverwirklichung.

1.4 Armut: Mangel an Verwirklichungschancen im Wertepluralismus einer Wohlstandsgesellschaft

Messkonzepte und ihre Annahmen im Kontext der „Armut als Mangel an Verwirklichungschancen“⁷

Begreift man Armut im Sinne eines Mangels an Verwirklichungschancen, so lässt sich zeigen, dass ein großer Teil der vielfältigen Methoden und Indikatoren, die etwa in der deutschen Diskussion als Alternativen zur Messung der Armut herangezogen werden, jeweils nur unter sehr speziellen und voneinander abweichenden Voraussetzungen geeignet erscheinen. Die Übersicht in Abb. 2 verdeutlicht dies.

Indirekte oder direkte Ansätze (gleichartige oder verschiedenartige instrumentelle Freiheiten): Zu den indirekten Ansätzen, die von gleichartigen instrumentellen Freiheiten ausgehen, zählt z. B. ein Mindesteinkommen als Armutsgrenze. Indirekte Ansätze sind gut geeignet, wenn lediglich Unterschiede in der individuellen Ausstattung (etwa mit materiellen Ressourcen) zu einer unterschiedlichen Zielverwirklichung führen. Sie sind dagegen weniger geeignet, wenn einzelne Gruppen in unterschiedlichem Maße über instrumentelle Freiheiten verfügen. So unterscheidet sich der Umfang an Verwirklichungschancen zwischen jungen Arbeitslosen und älteren Arbeitslosen möglicherweise erheblich. Grund sind die – unter sonst gleichen Bedingungen – unterschiedlichen ökonomischen Chancen und Zugangsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt.

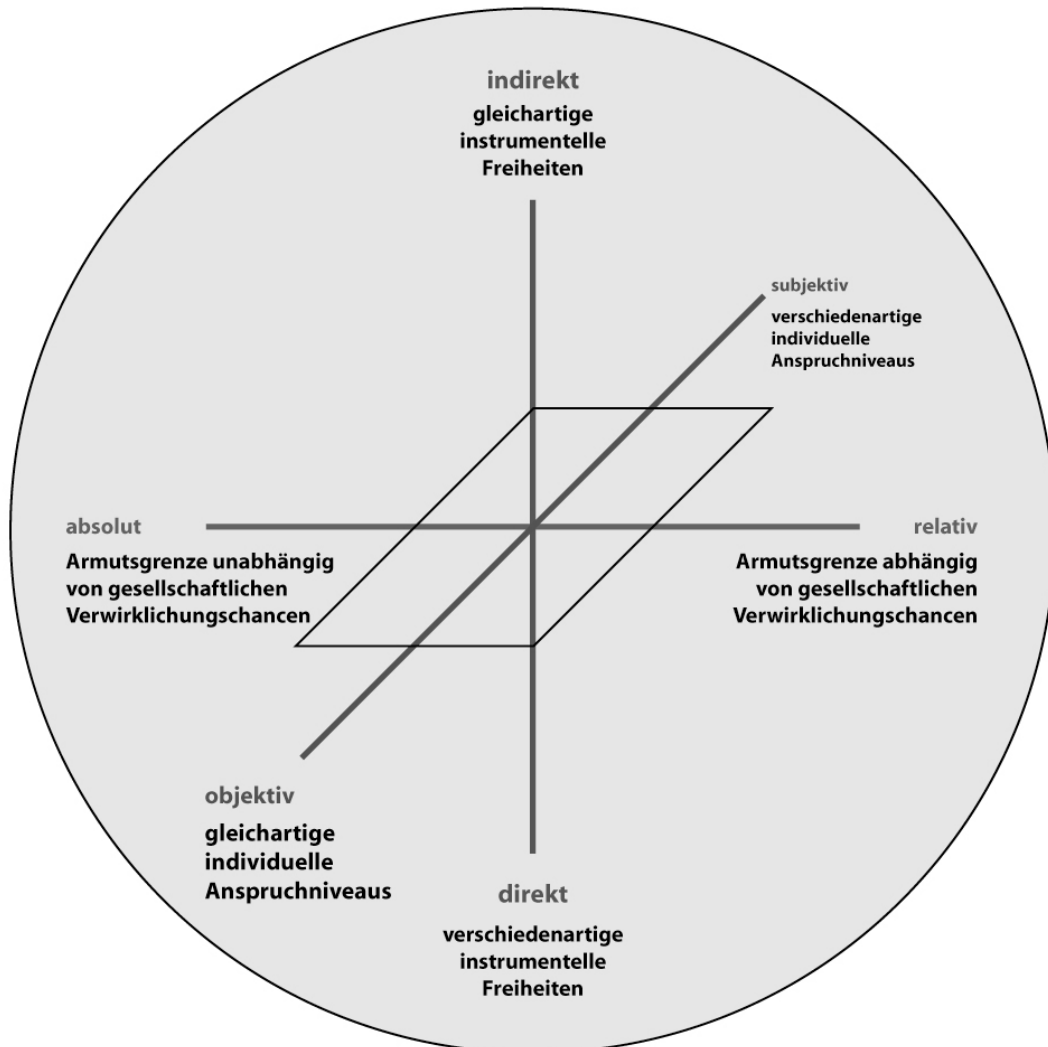
In diesen Fällen sind direkte Ansätze vorzuziehen. Sie ermitteln, welche Ziele tatsächlich erreicht werden. Eine andere Alternative, die künftig – etwa im Rahmen von Lebenslagenansätzen – verstärkt berücksichtigt werden könnte, ist die gezielte Unter-

⁶ Außerdem vermag die Dauer Hinweise auf die Frage zu geben, inwieweit soziale Leistungen zwischenzeitlich als Option für einen Neubeginn und zur Verfolgung neuer Ziele genutzt werden oder ob eine „Abhängigkeit“ von diesen Leistungen Ausdruck von Armut als eines Mangels an Verwirklichungschancen ist. Beispielsweise kann kurzzeitiger Bezug von Arbeitslosengeld die Überbrückung von Erwerbslosigkeit erfolgreich absichern und somit die Verwirklichungschancen erhöhen. Langzeitarbeitslosigkeit lässt dagegen vermuten, dass eigene Ziele selbständig nicht (mehr) erreicht werden können und insofern ein Mangel an Verwirklichungschancen besteht.

⁷ Einen Überblick über die Methoden der Armutsmessung geben neben zahlreichen anderen Engels/Sellin (1999).

suchung der instrumentellen Freiheiten (politische Freiheiten, ökonomische und soziale Chancen etc.).

Abbildung 2: Konzeptionelle Ausrichtungen der Armuts- und Reichtumsmessung



Relative Ansätze (Armutsgrenze, abhängig von gesellschaftlichen Verwirklichungschancen): Sie sind erforderlich, wenn – auch aus normativen Gründen – verhindert werden soll, dass wirtschaftlich Schwache vom allgemeinen Wohlstandswachstum abgekoppelt werden. So unterstellt ein Maß, das Armut als Unterschreiten von 50 % eines Einkommensmittelwertes misst u. a., dass das Einkommen der wirtschaftlich Schwächsten mit dem mittleren Wohlstand wachsen – und im Zweifel auch sinken (!) soll. Die Begrenztheit relativer Ansätze zeigt sich u. a. darin, dass sie kein Minimum an Verwirklichungschancen kennen, das – unabhängig vom Wohlergehen der Gesamtgesellschaft – nicht unterschritten werden soll. Z. B. würden relative Armutsmaße, wenn die gesamte Gesellschaft hungert, keine Armut anzeigen.

Absolute Ansätze (Armutsgrenze unabhängig von aktuellen gesellschaftlichen Verwirklichungschancen): Man kann – aus normativen Gründen – der Meinung sein, dass das Mindestmaß an Verwirklichungschancen, worüber die Einzelnen verfügen, unabhängig von den gesellschaftlichen Möglichkeiten sein sollte. Arm wären demnach beispielsweise Menschen, die vom Tod durch Erfrieren oder Unter- bzw. Mangelernährung bedroht sind, unabhängig davon, ob es vielen oder allen Anderen genauso geht. In Deutschland erfrieren z. B. einzelne Nichtsesshafte aus vielfältigen Gründen. Zu fragen ist, ob selbst ein im Durchschnitt reiches Land doch auch absolute Armutsmaße des physischen Existenzminimums sowie eine verbesserte Informationsbasis (z. B. über Nichtsesshafte) benötigt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass nur deshalb allenfalls wenige, relativ begrenzte Probleme auffallen, weil Informationen über die gravierenden Defizite nicht ermittelt werden. Für Nichtsesshafte wäre dies umso schwerwiegender, als deren existenzielle Bedrohung die stärkste denkbare Einschränkung der Verwirklichungschancen bedeutet.

Darüber hinaus ist offen, ob man im Zeitverlauf von ununterbrochen zunehmenden Verwirklichungschancen ausgehen und Armutsmessung weitgehend auf die Ermittlung relativer Einkommensarmut beschränken kann. Oder ob man mit Blick auf internationale Entwicklungen (steigender Konkurrenzdruck durch die Globalisierung) und die Diskussion um einen Niedriglohnsektor in Deutschland⁸ vielleicht doch konkretisieren sollte, was als soziokulturelles Existenzminimum gewährleistet werden soll. Den Bürgerinnen und Bürgern würde ein solches konkretes soziokulturelles Existenzminimum deutlich machen, mit welchem Maß an Verwirklichungschancen sie in jedem Fall rechnen können, unabhängig davon, ob der allgemeine Wohlstand steigt oder fällt.

Objektive Armutsmaße (gleichartige individuelle Anspruchsniveaus) enthalten Aussagen über die Armutsschwelle, die von Wissenschaftlern festgelegt wird. Ein von Expertengremien erarbeitetes Mindesteinkommen als Armutsschwelle wäre somit nicht nur ein indirektes, sondern auch ein objektives Armutsmaß. Objektive Armutsmaße setzen voraus, dass in einer Gesellschaft gleichartige individuelle (Mindest-)Ansprüche existieren und bekannt sind. Nur dann wird die objektive Armutsschwelle der Experten dort liegen, wo sie auch von den Betroffenen gesehen wird. Bei bekannten gleichartigen (Mindest-)Ansprüchen, etwa an ein bestimmtes Einkommen, sind objektive Ansätze also gut geeignet.

Objektive Ansätze sind weniger geeignet, wenn die Vorstellungen der Bevölkerung über das notwendige Existenzminimum unbekannt sind. Außerdem überzeichnen sie die Armut, sofern Einzelne im Einklang mit eigenen Verwirklichungszielen bewusst auf Güter oder Einkommen verzichten. In diesen Fällen sind subjektive Ansätze besser geeignet.

⁸ Vgl. Dann u. a. (2002)

Subjektive Armutsmaße (Annahme: Verschiedenartige individuelle Anspruchsniveaus)
Kann kein Konsens über die Armutsgrenze (und deren Bestimmungsgrößen) vorausgesetzt werden, sind subjektive Ansätze erforderlich. Sie ermöglichen z. B. durch Befragungen eine Annäherung an jene – von den vielfältigen Werturteilen abhängigen – Größen, die als unabdingbar für das Erreichen der Armutsschwelle angesehen werden. Zu denken ist beispielsweise an die Bestimmung der soziokulturellen Aspekte eines Existenzminimums, die sehr stark von den Werturteilen in der Bevölkerung abhängen.

Subjektive Ansätze ermitteln ferner, ob das Unterschreiten objektiver Armutsgrenzen kein Armutssymptom, sondern Konsequenz eines freiwilligen (nicht finanziell oder gesellschaftlich bedingten) Verzichts ist.

Beispielsweise haben nach eigenen Angaben 4 % der Westdeutschen und 5 % der Ostdeutschen nicht täglich eine warme Mahlzeit. Doch nur jeweils 1 % der Personen in West und Ost verzichtet aus finanziellen Gründen auf die tägliche warme Mahlzeit. Die übrigen 3 % bzw. 4 % verzichten „aus anderen Gründen“ (z. B. aus Zeitmangel, wegen Diät u. Ä.) auf eine tägliche warme Mahlzeit.⁹ Anders als in einem Land der „vierten Welt“ kann man sich in einem im Durchschnitt wohlhabenden Land aus freien Stücken zum Verzicht auf ansonsten sehr weit verbreitete Dinge entscheiden, ohne hierdurch existenziell gefährdet zu sein. Eine Beurteilung der Situation nach objektiven Kriterien wäre hier nicht angemessen, da sie den Zielen der Betroffenen widerspräche.

Grenzen subjektiver Ansätze liegen dort, wo die erfragten Einschätzungen auf Unwissenheit beruhen oder Zufriedenheit Ausdruck von Resignation und Gewöhnung ist. In diesen Fällen bietet sich eine Korrektur subjektiver Maße durch Expertenwissen an.

Nicht nur die Eignung der Messkonzepte, auch der Anwendungsbereich der einzelnen Armutsindikatoren lässt sich mit Hilfe des hier skizzierten methodischen Ansatzes abgrenzen. Schließlich ist jeder einzelne Indikator entweder subjektiv oder objektiv, direkt oder indirekt und absolut oder relativ. An einem Beispiel soll dies verdeutlicht werden.

Der Ansatz der Verwirklichungschancen als Analyserahmen für Möglichkeiten und Grenzen von Armutsindikatoren – Beispiel: die „50 %-Einkommensarmut“

Ein Indikator, der Armut als Unterschreiten einer Einkommensgrenze von 50 % eines Einkommensmittelwertes der Gesamtbevölkerung beschreibt, ist ein *relativer, objektiver, indirekter* und *monetärer* Armutsindikator. Er trifft also implizit folgende Annahmen über die Bestimmungsgrößen der Zielverwirklichung:

- Abhängigkeit der Armutsgrenzen von gesellschaftlichen Verwirklichungschancen

⁹ Datenreport (1999)

- Gleichartige individuelle Anspruchsniveaus
- Gleichartige instrumentelle Freiheiten
- Gleichartige nicht-monetäre Ausstattung (Qualifikation, Gesundheit etc.)

Ein solches Armutsmaß ist mithin gut geeignet, wenn all diese Voraussetzungen zutreffen. Weniger geeignet ist dieses Armutsmaß dagegen, wenn:

- das Bedarfsprinzip eingehalten werden soll, jedoch unklar ist, ob das soziokulturelle Existenzminimum an der 50 %-Grenze noch gewährleistet ist. Eine notwendige Ergänzung wäre hier die Bestimmung eines konkreten, von kurzfristigen Änderungen des gesellschaftlichen Durchschnittseinkommens unabhängigen, soziokulturellen Existenzminimums.
- die individuellen Anspruchsniveaus unterschiedlich sind, z. B. ein freiwilliger Verzicht auf Einkommen oder bestimmte Güter im Einzelfall nicht auszuschließen ist: Ob ein niedriger Lebensstandard bewusst gewählt wurde, kann mit subjektiven Ansätzen ermittelt werden.
- instrumentelle Freiheiten in unterschiedlichem Maße gewährleistet sind, so z. B. bei bekannten „Randgruppen“. Alternativen wären direkte Ansätze und Lebenslagenansätze zur Bestimmung der instrumentellen Freiheiten, etwa von ungleichen Bildungschancen, mangelnder Gesundheitsfürsorge, schlechteren Arbeitsmarktchancen etc.
- Unterschiede hinsichtlich der nicht-monetären Ausstattung, z. B. bei Menschen mit Behinderungen, auftreten. Menschen mit Behinderungen weisen oftmals einen sehr spezifischen behinderungsbedingten Mehrbedarf auf, so dass dieselben Ressourcen zu einer geringeren Zielverwirklichung führen als bei nicht behinderten Menschen. Es wäre daher mit einem umfassenderen Ressourcenansatz die gesamte individuelle Ausstattung zu klären; ferner muss bei Menschen mit Behinderungen geklärt werden, ob auch Einschränkungen bei den instrumentellen Freiheiten auftreten (z. B. schlechtere Arbeitsmarktchancen).

Erst wenn geklärt ist, dass die Voraussetzungen 1) – 4) gegeben oder aufgrund von Werturteilen als nicht relevant angesehen werden, stellen sich Fragen einer weitergehenden Operationalisierung; z. B. ob Mittelwerte als Median oder arithmetisches Mittel zu bestimmen sind, ob auch die Armutslücke eine Rolle spielen soll u.s.w.

Nicht allein hinter dem hier beispielhaft diskutierten, sondern hinter allen Armutsindikatoren stehen mindestens vergleichbar viele spezielle und weit reichende Annahmen. Die Suche nach einem Indikator, der alle wesentlichen Komponenten der

Verwirklichungschancen auch nur annähernd wiederzugeben vermag, ist daher methodisch wenig aussichtsreich. Vielversprechender erscheint es, verschiedene Ansätze und Indikatoren bei der Armutsermittlung in ihren jeweiligen optimalen Anwendungsgebieten einzusetzen. Vorgeschlagen wird daher ein Methoden- und Indikatorenmix. Er soll den unterschiedlichen Voraussetzungen und Kriterien, die bei der Analyse eines Mangels an Verwirklichungschancen wesentlich sind, durch jene Methoden und Indikatoren Rechnung tragen, die unter Berücksichtigung ihrer speziellen Annahmen optimal geeignet sind.

1.5 Grundfragen und erste Annäherungen an ein Konzept der Reichtumsmessung

Reichtum wird hier als hohes Maß an Verwirklichungschancen interpretiert. Insofern ist Reichtum aus individueller und bis zu einem gewissen Grad auch aus gesellschaftlicher Sicht eine wünschenswerte Situation. Der Armut als Mangel an Verwirklichungschancen steht also einerseits der Reichtum als wünschenswert hohem Maß an Verwirklichungschancen gegenüber. Andererseits gibt es auch ein Pendant zum Mangel an Verwirklichungschancen aufgrund unzureichender instrumenteller Freiheiten, das als ein Übermaß an instrumentellen Freiheiten bezeichnet werden kann. Es lässt sich als die Fähigkeit beschreiben, bei der Verfolgung eigener Ziele die Verwirklichungschancen anderer zu beeinträchtigen. Reichtum kann sich auf derart große gesellschaftliche Macht stützen, dass sich in einzelnen Fällen ein Handlungsbedarf ergibt. Beispielsweise, wenn umfassender Einfluss einzelner Gruppen die Möglichkeit anderer beeinträchtigt, ebenfalls gesellschaftlich hochrangige Entscheidungspositionen zu erreichen. Reichtum als wünschenswerte Vielfalt an Verwirklichungsmöglichkeiten und Reichtum als Phänomen von Macht und überdurchschnittlichem Einfluss beruhen nicht immer auf derselben Grundlage – konzeptionell könnten sie daher als zwei Aspekte des Reichtums interpretiert werden.¹⁰

Reichtum als sehr umfangreiche Verwirklichungschancen

Ein hohes Maß an Verwirklichungschancen durch umfangreiche individuelle Ausstattung stellt eines der wesentlichen individuellen Ziele in westlichen Gesellschaften dar. Umfangreiche materielle Ressourcen, Bildung, Qualifikation etc. zeigen oftmals, dass Ziele mit Hilfe umfassender Verwirklichungschancen erreicht werden konnten. Insofern ist der Reichtum an Verwirklichungschancen ein grundsätzlich wünschenswertes gesellschaftspolitisches Ziel.

Dies gilt umso mehr als finanzieller Reichtum eine Voraussetzung für umfangreiches privates Engagement im sozialen Bereich darstellt. Zu denken ist beispielsweise an sozial-karitative Stiftungen. Ferner besitzt eine Gesellschaft mit weit verbreitetem

¹⁰ Ein Überblick über beide Facetten des Reichtums findet sich im Sammelband von Huster (1997).

Reichtum eine umfangreichere Grundlage für die sozialstaatliche Umverteilung als eine Gesellschaft, in der finanzieller Reichtum nur selten anzutreffen ist. Auf diesen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Wohlstandsentwicklung und Umverteilungspotenzialen haben bereits die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft aufmerksam gemacht.¹¹

Wenn Reichtum unter anderem als allgemein wünschenswertes Maß an Verwirklichungschancen interpretiert wird, so stellt sich die Frage, wie dieses Maß zu ermitteln ist. Mehr noch als bei der Armut als Mangel an Verwirklichungschancen ist das, was Reichtum bedeutet, abhängig von subjektiven Werturteilen und Vorlieben. Kann im Bereich der Armut zumindest absolute Armut, d. h. das, was man zum Überleben braucht, einigermaßen objektiv bestimmt werden, so ist für eine Untersuchung des Reichtums zu klären, was die Bürger mit ihren vielfältigen Lebensplänen anstreben. Es ist kaum anzunehmen, dass solche subjektiven Ziele durch Expertengremien „objektiv“ zu ermitteln sind. Insofern wäre zu diskutieren, ob die Attribute, die dem noch ungeklärten Begriff „Reichtum“ subjektiv zugeordnet werden, zunächst durch Methoden der empirischen Sozialforschung (Repräsentativbefragungen) ermittelt werden sollten.

Es ist nicht zu bezweifeln, dass Einkommen wie auch Vermögen eine wichtige Rolle für die Ermittlung eines Reichtums spielen, der als Folge einer weit überdurchschnittlichen individuellen Ausstattung zu reichhaltigen Verwirklichungschancen führt. Allerdings bleibt dabei offen, ob die bislang gebräuchlichen Indikatoren, so z. B. 200 % des Durchschnittseinkommens (arithmetisches Mittel) (1995: 200 % = 85.047 DM netto), der Einkommensmillionäre oder auch der Eigner eines Vermögens von 1 Million DM (oder neuerdings Euro?)¹² dem entspricht, was allgemein als sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen angesehen wird. So ist nicht auszuschließen, dass die Bevölkerung mit dem Begriff „Reichtum“ inzwischen höhere Einkommens- und Vermögenswerte in Verbindung bringt.¹³

¹¹ Siehe hierzu beispielsweise Eucken (1975) sowie den Überblick in Volkert (1991).

¹² Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001, S. 35 ff.).

¹³ Mit Blick auf das 200 %-Maß ist zu berücksichtigen, dass der Kreis der damit ermittelten Personen einer hohen Fluktuation unterliegt: Längsschnittanalysen zeigen, dass etwa die Hälfte dieser Gruppe nicht länger als ein Jahr Einkommen oberhalb dieses Schwellenwerts erzielte. Und nur etwa 10 Prozent der „Reichen“ in den alten Bundesländern lagen innerhalb eines siebenjährigen Zeitraums durchgängig oberhalb der 200-Prozent-Schwelle (Weick 2000). Wenn Reichtum als ein sehr hohes Maß an (finanziellen) Verwirklichungschancen interpretiert wird, so ist ein Maßstab problematisch, der Haushaltseinkommen ermittelt, die in diesem Umfang oft nicht längerfristig zur Verfolgung der eigenen Ziele verfügbar sind. Wie bei der Untersuchung der Armut sollten auch im Rahmen von Reichtumsanalysen auch die Dauer und Mobilitätsaspekte berücksichtigt werden. Dies relativiert die Aussagefähigkeit des 200 %- Maßes als Reichtumsindikator.

Reichtum und weit überdurchschnittliche instrumentelle Freiheiten: der Machtaspekt

Reichtum an individueller Ausstattung geht häufig mit sehr ausgeprägten instrumentellen Freiheiten einher. So lassen sich Beziehungen zwischen hohem Einkommen und starkem politischen Einfluss, umfangreichen ökonomischen Chancen durch Marktmacht, besserer Gesundheitsversorgung und Informiertheit über staatliche Entscheidungen sowie geringere wirtschaftliche Abstiegsrisiken zeigen.¹⁴ Bis zu einem gewissen Grad ist dies lediglich eine weitere Facette dessen, was zuvor als der Wunsch nach einem hohen Maß an Verwirklichungschancen bezeichnet wurde. Weit überdurchschnittliche politische Freiheiten, ökonomische und soziale Chancen etc. können jedoch ab einem bestimmten Grad die Verwirklichungschancen anderer beeinträchtigen. Während der Reichtum im Sinne einer umfangreichen Ausstattung ein wünschenswertes Ziel darstellt, wird er dort zum Problem, wo reiche Bürger die Freiheiten anderer in Mitleidenschaft ziehen. Insoweit ist Reichtum streng genommen nicht allein das wünschenswerte Gegenteil der Armut im Sinne eines Mangels an Verwirklichungschancen. Vielmehr ergibt sich eine Ambivalenz des Reichtums aus dessen Machtaspekt. Konzeptionell wäre ein bedenklich hohes Machtpotenzial als Übermaß an instrumentellen Freiheiten interpretierbar. Beispielsweise, wenn

- Reichtum nur durch politische Privilegien konserviert würde;
- wirtschaftliche Macht zur Ausgrenzung von Konkurrenten auf Güter- und Arbeitsmärkten führen würde;
- trotz formal freien Zugangs die faktische Inanspruchnahme von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sehr ungleich bliebe;
- die Transparenz politischer und wirtschaftlicher Chancen zur Wahrung eigener Interessen aufgehoben würde;
- Macht auch in einer demokratischen Marktwirtschaft in Einzelfällen zur Besitzstandswahrung eingesetzt würde, um sehr umfassende Verwirklichungschancen zu konservieren.

Die derzeitigen Ansätze zur Reichtungsmessung beschäftigen sich seltener mit den instrumentellen Freiheiten, sondern vorwiegend mit der Ermittlung der individuellen Ausstattung. Hierfür spricht erstens, dass die Bevölkerung mit dem Reichtumsbegriff möglicherweise stärker die individuelle Ausstattung assoziiert. Zweitens ist beim derzeitigen Stand der deutschen, aber auch internationalen Reichtumsforschung zu berücksichtigen, dass die Operationalisierung eines „Übermaßes an instrumentellen

¹⁴ Vgl. neben zahlreichen anderen Volkert (1998).

Freiheiten“ noch weit gravierendere Probleme verursacht als dies bereits bei der Identifikation eines Reichtums an Ressourcen der Fall ist.

Reichtum und Datenarmut

Für eine fundierte Messung des Reichtums fehlen derzeit bereits Kenntnisse darüber, was in den Augen der Bevölkerung an Verwirklichungschancen erstrebenswert ist, d. h. was die Attribute oder Kriterien der Reichtumsmessung sein sollen. Diese Informationsdefizite können mit subjektiven Methoden behoben werden. Selbst wenn diese Reichtumsattribute ermittelt sind, bleibt es schwierig, über deren Verteilung exakte Angaben zu erhalten. Dieses bei der Reichtumsbestimmung besonders bedeutsame Problem ist bei der weiteren Operationalisierung zu berücksichtigen.

Die erheblichen Schwierigkeiten, allein den finanziellen Reichtum zu erfassen, sind bekannt. Noch diffiziler ist es, den Reichtum als Machtphänomen zu ermitteln. Nahezu aussichtslos erscheint es, sich Hinweise von jenen zu erhoffen, die über große Macht verfügen und von dieser profitieren. Immerhin hinterlässt die Ausübung von Macht Spuren bei jenen, die hierdurch in ihren Verwirklichungschancen beeinträchtigt werden.

Ein Beispiel: Angenommen, die Chancen von Frauen, in bedeutende gesellschaftliche Entscheidungspositionen zu gelangen, seien geringer als die der Männer, so ist nicht anzunehmen, dass dies von irgendeiner Seite offiziell bestätigt wird. Dennoch lässt sich ermitteln, in welchem (geringen) Maße Frauen in den führenden Positionen faktisch vertreten sind. Gesellschaftliche Macht und Privilegien dürften insofern eher durch Untersuchung der hiervon Beeinträchtigten als durch direkte Untersuchung jener zu ermitteln sein, die hiervon profitieren. Allerdings ist davon auszugehen, dass aus grundsätzlichen Gründen, aber auch mit Blick auf die verfügbaren Informationen eine Operationalisierung des Machtaspekts in naher Zukunft, wenn überhaupt, so nur in einzelnen Bereichen und eng begrenztem Rahmen möglich sein wird.

1.6 Fazit und Ausblick

Der hier vorgeschlagene Ansatz geht davon aus, dass das Konzept der Verwirklichungschancen eine geeignete Basis zur Beschreibung und Untersuchung von Armut und Reichtum darstellen kann. Demnach ist Armut als ein „Mangel an Verwirklichungschancen“ anzusehen. Reichtum wäre demgegenüber ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen: einerseits durch eine sehr umfangreiche individuelle Ausstattung und/oder andererseits durch besonders umfangreiche instrumentelle Freiheiten („Machtaspekt des Reichtums“).

Mit Blick auf die Armutsmessung wird bezweifelt, dass die weitere Suche nach einem Ansatz oder gar einem einzigen Indikator, der „die“ Armut in ihrer Vieldimensionalität beschreiben kann, zum Erfolg führen wird. Vielversprechender erscheint die Klärung

der Frage, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Ansätze und Indikatoren einzelne Aspekte der Armut bestmöglich ermitteln können. Zu berücksichtigen sind dabei die mit den einzelnen Verfahren verbundenen Annahmen, die letztlich über deren tatsächliche Eignung entscheiden.

Konkret lautet die Frage dann nicht mehr: Lässt sich „die“ Armut nur objektiv oder subjektiv, nur absolut oder relativ oder nur direkt bzw. indirekt ermitteln? Statt dessen wäre zu klären: Für welche Fragen einer Armutsuntersuchung sind die Annahmen objektiver Ansätze zutreffend, für welche offenen Fragen sind dagegen subjektive Maße erforderlich. Gibt es Anlass z. B. nicht nur nach relativer Einkommensarmut, sondern mit absoluten Ansätzen auch Defizite bei der Deckung des physischen oder soziokulturellen Mindestbedarfs aufzuzeigen? Ist es nicht auch ein Erfolg der Armuts politik, wenn sich die Verteilungsgleichheit, gemessen an der 50 %-Einkommensgrenze zwar nicht verändert, die Zahl der erfohrenen Obdachlosen aber deutlich zurückgeht? Wann ergeben sich unterschiedliche Verwirklichungschancen nicht (nur) aus unterschiedlicher individueller Ausstattung, sondern auch aus unterschiedlicher politischer Beteiligung, ökonomischen und sozialen Chancen etc.? Wann ist also die indirekte Armutsmessung durch direkte Ansätze oder Lebenslagenansätze zu ergänzen?

Lebenslagenansätze sind von besonderer Bedeutung, da sie alle Faktoren bestimmen können, die die Verwirklichungschancen beeinflussen. Sie bieten sich vor allem an, um die instrumentellen Freiheiten näher zu untersuchen. Schließlich sind politische Beteiligung, Arbeitsmarktchancen, soziale Chancen und Sicherheit sowie Transparenz wesentliche Aspekte der Verwirklichungschancen, die vermehrte Aufmerksamkeit verdienen.

Konzeptionell ist Reichtum teilweise mehr als nur wünschenswerter Reichtum an Verwirklichungschancen. Schließlich tritt zu diesem positiven Aspekt in Einzelfällen Macht in einem Umfang, der die Verwirklichungschancen Dritter beeinträchtigen kann. Dies ist bei der Konzeption des Reichtumsbegriffs zu berücksichtigen. Wie bei der Armutsbestimmung sind politische, ökonomische und soziale Zugangs-, Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten auch ein notwendiger Bestandteil bei der Reichtumsuntersuchung. Allerdings dürfte eine Operationalisierung dieses Machtaspekts auf noch gravierendere, teilweise auch auf grundsätzlich unlösbare Probleme stoßen.

Für die Entwicklung eines Konzepts zur Armutsberichterstattung gilt es im weiteren Verlauf des Projekts, die Überprüfung einzelner Indikatoren auf ihre Eignung, die hier am Beispiel der 50 %-Einkommensgrenze skizziert wurde, für weitere Konzepte und Indikatoren zu vertiefen. Am Ende lässt sich ein Indikatorenset für ein Berichtssystem entwickeln, das je nach Fragestellung möglichst gut geeignet ist, um die Phänomene von Armut und Reichtum treffend und umfassend abzubilden.

Ähnliches ist für die Ermittlung und Untersuchung des Reichtums möglich. Allerdings muss mit Blick auf die Datenlage damit gerechnet werden, dass hier im Rahmen der Operationalisierung deutlich mehr Kompromisse einzugehen sind als bereits bei der Armutsmessung. Ungeachtet dessen soll ein Verfahren erarbeitet werden, das für eine differenzierte Beschreibung und Analyse des Reichtums geeignet ist.

All dies ist nur sinnvoll, wenn das hier vorgestellte Grundgerüst der Analyse von Armut und Reichtum im Kontext der Verwirklichungschancen sinnvoll ist. Aus diesem Grund wurde in diesem Beitrag die Konzeption selbst und nicht einzelne (vorschnell bestimmte) Indikatoren zur Diskussion gestellt.

Für die Diskussion sollen die Kernthesen des vorgestellten Konzepts nochmals kurz umrissen werden:

- Unterschiedliche Lebensentwürfe und -ziele machen es unmöglich, „objektive“ (Mindest-)Ziele zu bestimmen, die für alle Bürger gelten.
- Es kann lediglich gelingen, die Verwirklichungschancen zu ermitteln, mit denen die Einzelnen bestimmte (Mindest-)Ziele erreichen können.
- Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung sollte sich daher auf die Bestimmung solcher Verwirklichungschancen konzentrieren.
- Armut bedeutet demnach einen Mangel an Verwirklichungschancen. Reichtum ist dagegen ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen.
- Es gilt nicht nur die individuelle Ausstattung, sondern auch die instrumentellen Freiheiten, d. h. u. a. Zugangs-, Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte zu untersuchen. Denn alle bilden wesentliche Bestandteile der Verwirklichungschancen.
- Subjektive und objektive, relative und absolute, direkte und indirekte Armuts- und Reichtumsmaße stehen nicht im Wettbewerb um „das richtige“ Armuts- oder Reichtumsmaß. Statt dessen lassen sie sich als spezielle Instrumente einsetzen, die alle einen eigenen Beitrag zur Untersuchung bestimmter Aspekte der Verwirklichungschancen leisten.
- Ziel ist ein Indikatorenset, das sich je nach Fragestellung optimal eignet, um die Phänomene „Armut“ und „Reichtum“ treffend und möglichst umfassend abzubilden.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Dann, S. u. a. (Hrsg.): Kombi-Einkommen – ein Weg aus der Sozialhilfe?, Baden-Baden: NOMOS-Verlag.
- Engels, D.; Sellin, C. (1999): Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht 278, Köln.
- Eucken, W. (1975): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., Tübingen: Mohr & Siebeck.
- Huster, E.-U. (Hrsg.) (1997): Reichtum in Deutschland. Die Gewinner der sozialen Polarisierung, Frankfurt am Main: Campus.
- Sen, A. (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München: Hanser Verlag.
- Sen, A. (1990): Justice: Means versus Freedom, Philosophy & Public Affairs, Vol. 19, No. 2, S. 111-121.
- Sen, A. (1985): Well-Being and Freedom, The Journal of Philosophy, Vol. LXXXII, No. 4, April, S. 185-203.
- Statistisches Bundesamt (1999) (Hrsg.): Datenreport. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Volkert (1998): Existenzsicherung in der marktwirtschaftlichen Demokratie. Normativer Anspruch, ökonomische Rationalität und sozialpolitische Realität, Heidelberg: Physica/Springer.
- Volkert (1991): Sozialpolitik und Wettbewerbsordnung: die Bedeutung der wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeption Walter Euckens für ein geordnetes sozialpolitisches System der Gegenwart, ORDO, Bd. 42, S. 91-115.
- Weick, Stefan (2000): Wer zählt zu den „Reichen“ in Deutschland? Sozioökonomische Merkmale der Bezieher von Einkommen oberhalb der 200-Prozent-Schwelle, Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 24, Juli 2000, S. 1-4.

Wilhelm Breuer:

Ich danke Ihnen, Herr Volkert, vor allem auch dafür, dass Sie es wirklich geschafft haben, ein Fazit zu ziehen. Ich halte das für sehr schwierig, denn ich sehe da immer noch eine ganze Menge Probleme. Theoretisch ist das alles wunderschön, klar, die Frage ist nur letztendlich: Wenn ich es operationalisiere, wie trenne ich zwischen den Chancen und der Realisierung dieser Chancen? Darin liegt nämlich das Dilemma. Da werden wir noch ein paar Probleme bei der Operationalisierung haben; aber ich will jetzt nicht inhaltlich vorgreifen. – Nun bitte ich Herrn Dr. Voges um das zweite Impulsreferat.

Perspektiven des Lebenslagenkonzeptes

*PD Dr. Wolfgang Voges, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen*¹⁵

1. Merkmale und Dimensionen des Lebenslagenkonzeptes

1.1 Einleitung

Der Begriff der Lebenslage erfährt seit Anfang der 80er Jahre im sozialwissenschaftlichen Diskurs eine geradezu inflationäre Verwendung. Zunächst wurde der Begriff vor allem bei interdisziplinärer Betrachtung sozialer Probleme in Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit verwendet. Seit den 90er Jahren wird damit aber auch ein Kernbereich der Sozialstrukturanalyse bzw. der empirischen Sozialforschung abgesteckt (Clemens 1994). Auch wenn sich die meisten dieser Studien auf ein Konzept zur Lebenslage berufen, handelt es sich dabei weniger um eine deduktiv abgeleitete Theorie, wie etwa beim Humankapitalansatz. Ein theoretisch konsistentes Erklärungsmodell liegt nicht vor. Die meisten Studien haben den Charakter von singulären Beschreibungen, Fallstudien und entsprechen zumeist eher Ad-hoc-Theorien als Erklärungsansätzen mittlerer Reichweite. Trotz des häufigen Bezugs in den letzten Jahren auf ein Lebenslagenkonzept, steht aber eine befriedigende theoretische Präzisierung eines Lebenslageansatzes und dessen Implementierung in eine Sozialberichterstattung noch aus. Die unbefriedigende Entwicklung in der Theoriebildung und Operationalisierung von Dimensionen der Lebenslage begünstigt das Vorherrschen einer um monetäre Einflussgrößen zentrierten Ressourcenperspektive.

In der Vergangenheit wurde unter einer durch Unterversorgung gekennzeichneten Lebenslage vor allem eine Unterversorgung mit Einkommensgrößen verstanden. Als Armut wurde ein „Mangel an Ressourcen“ angesehen, die „zur Erlangung eines soziokulturellen Existenzminimums notwendig sind“ (Hauser, Neumann 1992). Seit Anfang

¹⁵ Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Vortrags auf dem Symposium „Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland“ am 13.12.2001 in Berlin. Für vielfältige Unterstützung und wertvolle Hinweise danke ich Petra Buhr, Olaf Jürgens, Eike Meyer und Michael Wagner.

der 90er Jahre wird vermehrt diskutiert, inwieweit dieser ressourcentheoretische Zugang der Heterogenität von Lebenslagen überhaupt gerecht werden kann. Auch wenn Einkommensarmut durchweg eine wesentliche Dimension für eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe ist, reicht ihre Betrachtung nicht aus, um differenzierte Aussagen zur Unterausstattung und Unterversorgung in anderen Bereichen einer Lebenslage daraus abzuleiten. Vor diesem Hintergrund erfuhr das in den 20/30er Jahren von Otto Neurath (1931) entworfene und den 60/70er Jahren von Gerhard Weisser (1956, 1969)¹⁶ und Ingeborg Nahnsen (1975) erweiterte Lebenslagenkonzept eine Renaissance. Im Mittelpunkt dieses Ansatzes stehen nicht mehr ausschließlich die verfügbaren Ressourcen, die ein bestimmtes Versorgungsniveau ermöglichen, sondern zugleich der Handlungsspielraum, der sich Personen auf Grund dieser Versorgungslagen eröffnet oder verschließt. Aus den Ressourcen, die eine bestimmte Lebenslage sozusagen verursachen, kann eben nicht unmittelbar auf Folgen dieser Lebenslage für das weitere Handeln geschlossen werden. So muss sich etwa aus einer durch Einkommensarmut gekennzeichneten Lebenslage nicht unmittelbar auch ein eingeschränkter Handlungsspielraum für die Nutzung von Gesundheitsdiensten ergeben.

Der Wert einer Lebenslage resultiert aus dem Handlungsspielraum, den „die äußeren Umstände“ für die Befriedigung der menschlichen Interessen bereitstellen (Weisser 1956). Um die sozialstrukturellen Bedingungen, die den Rahmen zur Wahrnehmung von sozialen Chancen abdecken, empirisch fassen zu können, hat Nahnsen (1975), den „Spielraum“ in fünf (fiktive) „Einzelspielräume“ zergliedert. Bei den von ihr entworfenen Einzelspielräumen handelt es sich um den Versorgungs- und Einkommensspielraum, Kontakt- und Kooperationsspielraum, Lern- und Erfahrungsspielraum, Muße- und Regenerationsspielraum und Dispositions- und Partizipationsspielraum. Das Erklärungspotenzial des so erweiterten Lebenslagenkonzeptes ergibt sich daraus, dass durch die Interdependenz der Einzelspielräume der Lebenslage nicht nur die Wirkung von sozialstaatlichen Interventionen, sondern auch das private, nicht professionelle Handeln, realitätsnäher interpretiert werden kann. Aber gerade an diesen Interdependenzen scheiterte bislang die Operationalisierung von Merkmalen für empirische Studien.

Der übereinstimmende Kern der unterschiedlichen Lebenslagenkonzepte beinhaltet nach unserem Verständnis vier Aspekte: a) Lebenslagenansätze sind bezogen auf die verschiedenen strukturellen Ebenen der Gesellschaft als Mehrebenenmodelle angelegt. b) Entgegen rein ökonomischen Ansätzen erheben sie den Anspruch der Multidimensionalität. c) Lebenslagen stehen damit auch quer zu den Auseinandersetzungen um objektive versus subjektive oder materielle versus immaterielle Dimensionen von Unter- oder Überversorgung. d) Schließlich können Lebenslagen nicht einfach in

¹⁶ Thiemeyer (1963) gibt einen guten Einblick zur Verortung des Lebenslagenkonzeptes innerhalb der sozialökonomischen Diskussion der 60er Jahre.

Ursache-Wirkungs-Relationen beschrieben werden. Vielmehr sind individuelle Lebenslagen sowohl die Ursache eines bestimmten Ausmaßes an gesellschaftlicher Teilhabe, als auch die Wirkung und zwar vermittelt über die Kategorie Zeit. Um eine Lebenslage und den damit verbundenen Handlungsspielraum erfassen zu können, scheinen die Dimensionen Bildung, Erwerbstätigkeit, Wohnen, Gesundheit und Einkommen geeignet (Tabelle 1). Hierüber herrscht auch ein weitgehender Konsens in den Sozialwissenschaften. Allerdings wurde trotz dieser Multidimensionalität der Bestimmungsgrößen für eine bestimmte Lebenslage zumeist das Einkommen als die zentrale Dimension angesehen, da sie den Zugang zur Befriedigung zahlreicher Bedürfnisse ermöglicht.

Tabelle 1: Dimensionen, Indikatoren und Schwellenwerte für Unterversorgung im Lebenslagenkonzept

Dimension	Indikator	Unterversorgungsschwelle
Einkommen	bedarfsgewichtetes verfügbares Haushaltseinkommen	50 % des durchschnittlichen gewichteten Haushaltseinkommens
Erwerbsarbeit	Art und Umfang der Erwerbstätigkeit	registrierte Arbeitslosigkeit, nicht-präferierte geringfügige Beschäftigung
Bildung	schulische und berufliche Bildung, kohortengewichtet	kein oder niedriger Schulabschluss, ohne abgeschlossene Berufsausbildung
Wohnen	Wohnungsgröße, Wohnausstattung, verteilungsgewichtet	weniger als ein Wohnraum pro Person, kein Bad und/oder WC in der Wohnung
Gesundheit	Erkrankungen	andauernde Behinderung, negative subjektive Einschätzung des Gesundheitszustandes, chronische Krankheiten, unzureichende gesundheitliche Versorgung

Quelle: in Anlehnung an Hanesch et al. 1994: 128

Um die Implementierung des Lebenslagenkonzeptes in die Sozialberichterstattung voranzubringen, wird vereinzelt die Forderung erhoben, zunächst Indikatoren oder Bedingungskomplexe für eine Lebenslage festzulegen. Dabei wird jedoch übersehen, dass es sich bei der Lebenslage um ein theoretisches Konstrukt handelt, das sich der direkten Beobachtung entzieht und sich eben nicht aus der Erhebung von sozio-ökonomischen Merkmalen ableiten lässt. Sie konstituiert sich, wie auch andere soziale Phänomene, erst im Verhältnis zu den Standards ihrer Feststellung. Das, was eine Lebenslage ausmacht, ergibt sich daher erst aus der Interpretation und Bewertung sozialer Gegebenheiten. Es handelt sich somit nicht um einen objektiven Wert, sondern um das Ergebnis eines durch Erkenntnisinteresse geleiteten Prozesses (Feyerabend 1983). Das theoretische Konstrukt Lebenslage wird daher stets erst durch den Diskurs in dem jeweiligen gesellschaftlich-historischen Kontext zu einem eindeutigen sozialen Phänomen. Von daher hängt auch jede Sozialberichterstattung zu Phänomenen eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe von dem jeweiligen theore-

tischen Zugang, den entsprechenden Operationalisierungen sowie den normativen Setzungen ab.

1.2 Lebenslage als multidimensionaler Mehr-Ebenen-Wirkzusammenhang

In den Sozialwissenschaften besteht ein enges Interdependenzverhältnis zwischen Daten und Theorie. Zumeist stehen eine bestimmte Datengrundlage und ein bestimmter Denkstil in einer wechselseitigen Beziehung. So ist etwa die Theoriebildung in der Ökonomie im hohem Maße durch ein derartiges Interdependenzverhältnis bestimmt (Morgenstern 1972). Jede Form der Datenerhebung ist bereits Bestandteil eines Selektionsprozesses gesellschaftlicher Wirklichkeit. Dadurch werden nicht nur die Möglichkeiten für die Theoriebildung, sondern auch das zeitliche Beobachtungsfenster zur Überprüfung des Erklärungspotenzials einer Ansatzes festgelegt. Von daher dürfte auch die Auswahl der Dimensionen, die zur Bestimmung einer Lebenslage herangezogen wurden, durch ein Interdependenzverhältnis zwischen Daten und Theorie beeinflusst sein. Einkommen, Bildung, Erwerbstätigkeit, Wohnen und Gesundheit haben vermutlich aus diesem Zusammenhang den Status von wesentlichen Dimensionen einer Lebenslage. Ihre Bedeutung könnte auch daraus resultieren, dass entsprechende Angaben in den verschiedensten Datenbeständen vorhanden sind.

Einkommen und Vermögen

Die Ausstattung der Haushalte mit ökonomischen Mitteln wird zumeist als eine zentrale Dimension der Lebenslage angesehen. So gehen häufig verminderte Chancen in anderen Lebensbereichen mit Einkommensarmut einher. Einkommen wirkt auf die Lebenslage in objektiver wie subjektiver Hinsicht. Aus der Verfügbarkeit bestimmter Einkommensgrößen muss sich jedoch keineswegs eine den anderen Dimensionen der Lebenslage entsprechende gesellschaftliche Teilhabe ergeben. Damit sind Fragen der Substitution und zur Relevanz dieser Dimension in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen angesprochen. Unabhängig davon können bestimmte Einkommensgrößen ein Gefühl der Sicherheit bei der Wahrnehmung von Opportunitäten vermitteln. Um sich diesem Phänomen zu nähern, muss das Einkommen nicht nur unter dem Aspekt seines Zustandekommens (Input) oder der Verwendung (Output), sondern auch dem der Bedarfssicherung (normativ) betrachtet werden.

Schwieriger als beim Einkommen gestaltet sich die Beurteilung von Vermögen als Dimension einer Lebenslage. Zwar ist die Bedeutung von Vermögen als Grundlage individueller Handlungsspielräume evident. Hohe Vermögenswerte sprechen für eine in ökonomischer Hinsicht abgesicherte Lebenslage. Zumeist erhöhen sich aber Handlungsspielräume nur durch eine potenzielle Veräußerung des Vermögens. Von daher sind Vermögensbestandteile je nach Lebenslage unterschiedlich zu bewerten. In durch Unterversorgung gekennzeichneten Lebenslagen besteht Vermögen, wenn überhaupt, meist aus Wohneigentum. Hiermit erhöhen sich durch den Wegfall der Miete Hand-

lungsoptionen, eine Veräußerung des Vermögens kommt dagegen oftmals nicht in Betracht. In dieser Lebenslage würde „negatives Vermögen“ (Schulden) die Handlungsspielräume weiter verringern. In einer Lebenslage der Überversorgung könnten Schulden dagegen eine positive Strategie der Vermögensbildung sein.

Bildung

Bildung hat auf Grund der systematischen Aneignung von Fähigkeiten zunächst den Charakter einer Investition in das eigene Arbeitsvermögen. Dies beeinflusst die Stellung im Beschäftigungssystem und bestimmt Berufs- und Lebensperspektiven. So führt eine Unterversorgung mit Bildungsgütern oftmals in prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko; fehlende Berufsabschlüsse in Deutschland gelten als eine Hauptursache für Langzeitarbeitslosigkeit. Darüber hinaus bedeutet Bildung aber auch Entfaltung der Persönlichkeit sowie Entwicklung von Fähigkeiten, verfügbare Ressourcen unter bestimmten Opportunitätsstrukturen einzusetzen. Es lassen sich auch die Inkonsistenzen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Bildung und Erwerbstätigkeit thematisieren, wenn etwa hohe Bildungsabschlüsse zu unterwertigen Beschäftigungen führen. Die Messung erfolgt im Allgemeinen entweder über den letzten allgemein- oder berufsbildenden Schulabschluss, oder aber über die Dauer des Verbleibs im Bildungssystem.

Erwerbstätigkeit

Die Teilnahme am Erwerbsleben ist für den Großteil der Bevölkerung die Grundlage für die Existenzsicherung. Erwerbstätigkeit eröffnet nicht nur die Möglichkeit der Einkommenserzielung, sondern verteilt auch Chancen für eine Berufskarriere und damit letztlich Lebenschancen. Ausschluss vom Erwerbsleben bedeutet nicht nur den Verlust der materiellen Basis der Existenzsicherung, sondern auch einen dauerhaften Verlust von Lebensperspektiven. Die Verteilung von Teilnahmechancen an Erwerbsarbeit determiniert wesentlich die Lebenslage von Personen und Haushalten; dementsprechend wurde auch in anderen Studien die Teilhabe im Beschäftigungssystem als eine Dimension der Lebenslage berücksichtigt (vgl. ausführlich Voges 2002a). Allerdings darf sich die Dimension Erwerbstätigkeit nicht auf die Teilnahme oder Nicht-Teilnahme am Erwerbsleben beschränken. Auch unentgeltliche Arbeit kann Handlungsspielräume eröffnen. Zudem sollte immer auch nach den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung der Arbeit gefragt werden. Das vielbesprochene Phänomen der „Working Poor“ zeigt, dass auch die Teilnahme am Erwerbsleben mitunter nicht den gewünschten Effekt auf die Erhöhung von Handlungsspielräumen erzielt.

Wohnen

Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis des Menschen und kann als elementare Erscheinungs- und Ausdrucksform menschlichen Daseins aufgefasst werden. Die

Behausung erfüllt nicht nur eine Schutzfunktion gegenüber den Witterungseinflüssen der Natur. Sie vermittelt darüber hinaus auch das symbiotische Zusammenleben mit anderen Menschen innerhalb ihrer Sozialverbände, etwa der Familie, ermöglicht Geselligkeit und schützt die Privatsphäre. Die Wohnungsfrage ist durchweg um zwei Aspekte zentriert: Vorstellungen vom richtigen Wohnen und von angemessener Wohnungsversorgung. Notdürftiges Wohnen gilt allgemein als eine der Ursachen für eingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Wohnen gehört neben der Ernährung und Bekleidung zu den drei Grundproblemen der Lebenshaltung und wird daher auch immer bei multidimensionalen Analysen von Lebenslagen berücksichtigt. Die Wohnbedingungen und die Versorgung mit Wohngütern sind daher Bestandteil der Lebenslage. Man kann vor allem nicht die Wohnbedingungen als ausschließlich von Einkommensgrößen abgeleitet betrachten: auf Grund unterschiedlicher Bausubstanz und Wohnkosten in Ost- und Westdeutschland lässt sich nicht von einem linearen Zusammenhang zwischen Einkommensposition und Wohnbedingungen ausgehen. Darüber hinaus wirken individuelle Präferenzen auf die unterschiedliche Versorgung mit wohnraumbezogenen Gütern. Sie sind daher explizit als Teil dieser Dimension der Lebenslage in der Analyse zu berücksichtigen.

Gesundheit

Der Zusammenhang zwischen Gesundheit und Lebenslage bezieht sich auf den Einfluss insbesondere von Situationen materieller Unterversorgung auf psychische und somatische Erkrankungen und das subjektive Wohlbefinden, aber auch auf die Inanspruchnahme gesundheitsbezogener Leistungen und schließlich auch auf die Möglichkeiten der Partizipation am sozialen Leben im Falle chronischer Erkrankungen oder Behinderungen. Dabei steht einmal die Frage im Zentrum, inwieweit Krankheit durch materielle Unterversorgung beeinflusst ist und ob benachteiligte Lebenslagen mit erhöhter Morbidität einhergehen. Auf der anderen Seite steht der umgekehrte Effekt, dass Krankheit zu materieller Unterversorgung führen kann. Dem Lebenslagenkonzept nahestehende Gesundheitsstudien hatten durchweg auf gesundheitliches Leistungsvermögen und Krankheit als wesentliche Bestimmungsgründe für den Handlungsspielraum in einer bestimmten Lebenslage verwiesen.

In das Spektrum möglicher Einflussgrößen, die eine Lebenslage konstituieren und den Handlungsspielraum abstecken, wirken neben den ökonomischen auch andere nicht-ökonomische Determinanten. Völlig unklar ist in diesem Zusammenhang, ob den einzelnen Dimensionen und den jeweiligen Einflussgrößen die gleiche Relevanz zukommt oder inwieweit Möglichkeiten der Substitution gegeben sind.

Die zunächst um materielle Rahmenbedingungen zentrierte Multidimensionalität wurde bereits in den 60er Jahren von Weisser um *immaterielle* Güter als Determinanten einer Lebenslage erweitert. So stellen etwa soziale Beziehungen eines dieser Güter dar, das die Möglichkeiten der Gestaltung und Veränderung einer Lebenslage nachhaltig beein-

flusst (Nahnsen 1975). In der Sozialberichterstattung wird dieses Stützungspotenzial mitunter quantitativ unter Begriffe wie soziales Netzwerk oder qualitativ unter soziales Kapital gefasst. In der Lebenslagenforschung wurde dieser Aspekt bislang nicht als zentrale Dimension herausgestellt. Dies ist umso erstaunlicher, als die Lebenslage von Frauen im hohen Maße durch deren „Sozialbindungsspielraum“ beeinflusst ist (Enders-Drägässer, Sellach 1999). Darunter werden „Belastungen und Entlastungen, Versorgungs-Verpflichtungen durch Mutterschaft, durch Familienzugehörigkeit, durch Ehe und Beziehungen“ verstanden. Von daher wäre es im Rahmen einer am Lebenslagenkonzept ausgerichteten Armuts- und Reichtumsberichterstattung angebracht, zu erfassen, inwieweit etwa soziale Bindungen und Beziehungen eine allgemeine oder eher eine geschlechtsspezifische Ressource darstellen und als Handlungsspielraum den Zugang zu weiteren Lebenslage-relevanten Dimensionen eröffnen.

2. Lebenslage als Wirkzusammenhang von objektiven Bedingungen und subjektiver Wahrnehmung

2.1 Zufriedenheitsparadoxon und Unzufriedenheitsdilemma

Bei der Konzeptualisierung von Lebenslagen als Grundlage einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung stellt sich die Frage, inwieweit die subjektive Wahrnehmung von objektiven Lebensbedingungen in den Ansatz integriert werden soll. Auch wenn sich qualitative Studien (Lompe 1987) auf die sozialphilosophisch-anthropologische Aspekte der frühen Definitionen von Weisser berufen können, gab dieser selbst später zu bedenken, dass „das Maß der Zufriedenheit mit der Lebenslage ... manipuliert sein“ kann (Weisser 1972). Das Problem, subjektive Aussagen zur Lebenslage zu einem Bestandteil der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu machen, wird deutlich, wenn man sich etwa vergegenwärtigt, dass situative affektive Momente derartige Aussagen überformen und sich die Bewertungen im Zeitverlauf vergleichsweise rasch verändern können. So kann sich etwa bei sich verschlechternden Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt und hohem Risiko, in Folge von Arbeitslosigkeit zu verarmen, die Zufriedenheit mit der eigenen Erwerbs- und Einkommensposition verbessern, obschon sich die objektiven Bedingungen keineswegs verändert hatten. Dies führt bei Befragung von Personen auch zu der bekannten Heterogenität in der Einschätzung der Lebensqualität bei ähnlicher Einkommenslage, je nachdem, welcher Aspekt in den Vordergrund gerückt wird.

Auch wenn es sich als sehr schwierig gestaltet, muss eine am Lebenslagenkonzept ausgerichtete Armuts- und Reichtumsberichterstattung berücksichtigen, dass gute Lebensbedingungen mit einer als schlecht wahrgenommenen Lebensqualität einhergehen können (Unzufriedenheitsdilemma, Dissonanz), und umgekehrt schlechte Lebensbedingungen mit positiven Bewertungen (Zufriedenheitsparadoxon, Adaption) einhergehen können. Der Zusammenhang von Lebensbedingungen und subjektiven Wohlbefinden (Tabelle 2) ist ein klassisches Erklärungsproblem der Lebensqualität

(Zapf 1984). Die Dissonanten stellen oftmals das Potenzial für Protest und Wandel, während die Adaptierten häufig die Realität von Ohnmacht und gesellschaftlichem Rückzug repräsentieren. Insbesondere werden die Adaptierten, obwohl sie von objektiven Mängellagen definitiv betroffen sind, von sozialpolitischen Maßnahmen oft nicht erreicht, während umgekehrt die öffentliche Meinung besonders sensibel auf die gutgestellten Unzufriedenen reagiert. Derartige Zusammenhänge aufzudecken ist gerade vor dem Hintergrund der häufig problematisierten Finanzierungsprobleme des Sozialstaats eine wichtige Aufgabe einer auf die Lebenslage bezogenen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Dadurch ist es möglich, Lebensqualität in einer gegebenen Lebenslage als eine Konstellation objektiver Bedingungen und ihrer subjektiven Wahrnehmung zu begreifen.

Tabelle 2: Mögliche Wohlfahrtspositionen in einer gegebenen Lebenslage

		subjektive Beurteilung des Handlungsspielraums	
		gut	schlecht
objektive Bedingungen einer Lebenslage	gut	Well-Being	Dissonanz <i>Unzufriedenheits-dilemma</i>
	schlecht	Adaption <i>Zufriedenheits-paradoxon</i>	Deprivation

Quelle: in Anlehnung an Zapf 1984: 25

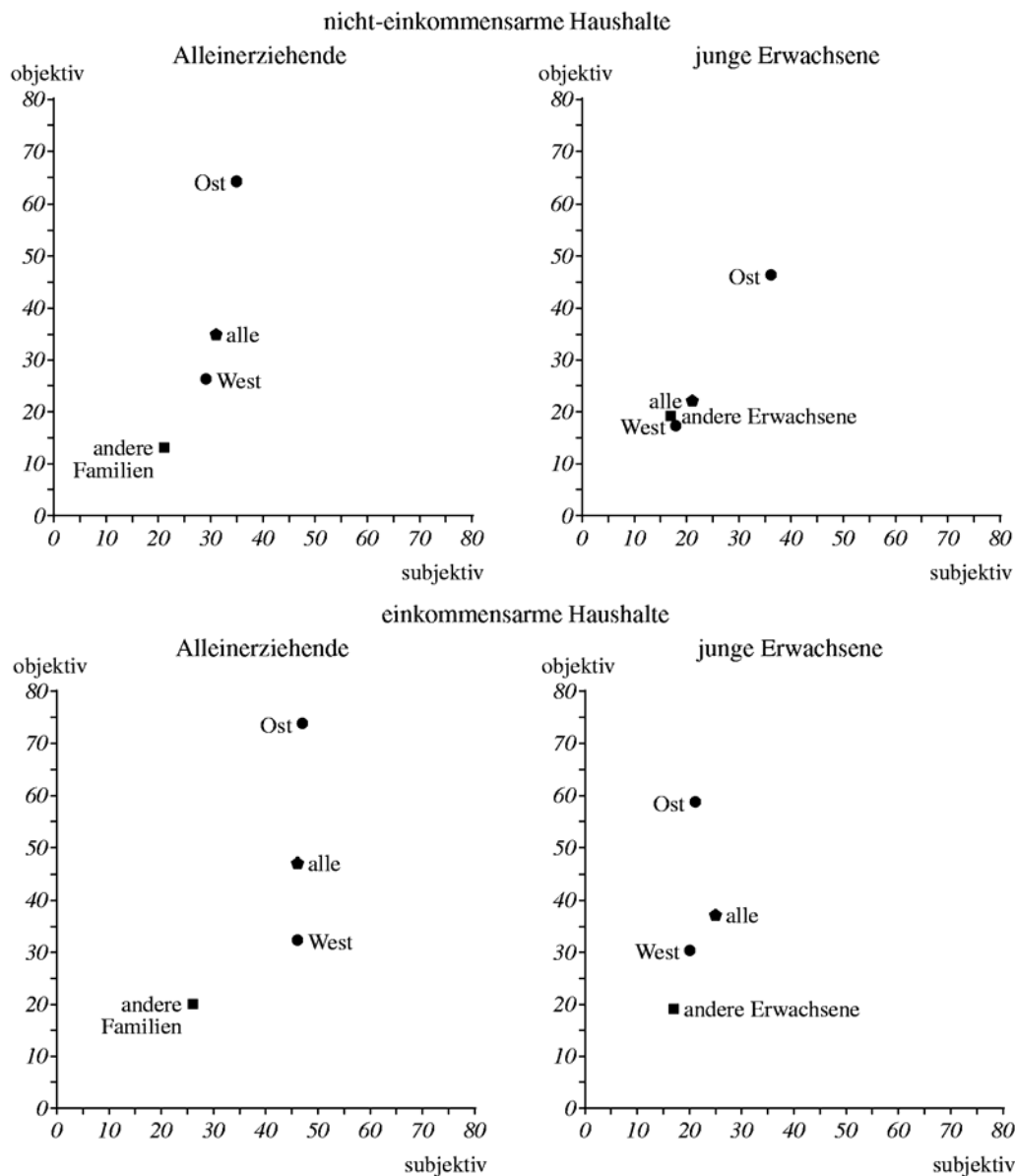
2.2 Adaption an wohnraumbezogene Unterversorgung bei einkommensarmen und nicht-einkommensarmen Haushalten

Zahlreiche Studien hatten durchweg verdeutlicht, dass Personen, die erheblichen sozialen Zwängen ausgesetzt sind, häufig die Unzufriedenheit mit ihrer Lebenslage verleugnen und ihre Ansprüche resignativ an die Lebensumstände anpassen. Dadurch kann es selbst bei schlechten Lebensbedingungen zu einer positiven Bewertung kommen. Eine zu den objektiven Lebensbedingungen konträre subjektive Wahrnehmung der Lebenslage kann zu Zufriedenheits- und Armutsparadoxen und damit zu einem nicht der Lebenslage entsprechenden Einsatz vorhandener Ressourcen führen. Um diese divergente Einschätzung des Handlungsspielraums in einer bestimmten Lebenslage zu erfassen, wird bei den nachstehenden Analysen zwischen einkommensarmen und nicht-einkommensarmen Haushalten unterschieden (Abbildung 1).

Zwar ist Einkommensschwäche für das Vorhandensein von materieller Unterversorgung zentral, da sie objektiv und subjektiv die Lebenssituation der Betroffenen beeinflusst. Aber es gibt erhebliche Unterschiede in der Nutzung und im Erleben von

Einkommensspielräumen (etwa durch informelle soziale Unterstützung, durch regionale Unterschiede); daher können auch nicht-einkommensarme Haushalte unterversorgt sein, wie etwa im Wohnbereich in Ostdeutschland, wo die Bausubstanz traditionell schlecht ist und auch nicht-einkommensarme Haushalte mit wohnraumbezogenen Gütern unterversorgt sein können.

Abbildung 1: Objektive Wohnbedingungen und subjektive Wahrnehmung basierend auf wohnraumbezogenen Deprivationsindices als Ausdruck einer gegebenen Lebenslage



Erläuterung: relative Angaben in Prozent. Die Armutsgrenze ist definiert als 60 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Haushaltseinkommens (Median) in Ost- und Westdeutschland. Zur Gewichtung wurde die modifizierte OECD-Äquivalenzskala zu Grunde gelegt. Dabei wird der erste Erwachsene im Haushalt mit 1,0, jeder weitere mit 0,5 und Kinder ≤ 15 Jahre mit 0,3 gewichtet. Objektiver und subjektiver Deprivationsindex basieren auf einer Gewichtung grundlegender Wohnbedingungen entsprechend der Verteilung in Ost- und Westdeutschland.

Quelle: Europäisches Haushaltspanel, Welle 1.

Bei den nicht-einkommensarmen allein Erziehenden und jungen Erwachsenen in Westdeutschland entspricht die subjektive Einschätzung der Lebensqualität den objektiven Bedingungen (Abbildung 1). Demgegenüber werden von den ostdeutschen allein Erziehenden die Einschränkungen in den objektiven Wohnverhältnissen subjektiv als unbedeutender eingeschätzt. Ein analoger Effekt findet sich bei den nicht-einkommensarmen jungen Erwachsenen in Ostdeutschland. Diese akzeptierende Wahrnehmung von Deprivationsphänomenen wird noch deutlicher bei den einkommensarmen Haushalten. Das hohe Ausmaß an Einschränkungen in den Wohnbedingungen in Ostdeutschland wird subjektiv sowohl von den einkommensarmen als auch den nicht-einkommensarmen allein Erziehenden nicht im gegebenen Umfang wahrgenommen. Hier liegt ein klassisches Zufriedenheitsparadoxon vor. Umgekehrt sind die einkommensarmen westdeutschen allein Erziehenden keineswegs derart objektiv in ihren Wohnverhältnissen eingeschränkt, wie sie subjektiv diese Wohnsituation einschätzen. Daher handelt es sich hier eher um ein Unzufriedenheitsdilemma. Unter den einkommensarmen jungen Erwachsenen in Ostdeutschland lässt sich dagegen eher ein Zufriedenheitsparadoxon beobachten. Dieses Phänomen tritt in ähnlicher Weise auch unter den einkommensarmen westdeutschen jungen Erwachsenen auf. Von daher könnte man vermuten, dass eine niedrige Qualität im Wohnbereich auf Grund von Einkommensschwäche in dieser Lebensphase häufiger gegeben ist und sie als befristete Übergangssituation betrachtet wird, die quasi in Kauf zu nehmen ist. Vor diesem Hintergrund werden dann Mangelerscheinungen subjektiv nicht als Beeinträchtigung der Lebensqualität wahrgenommen. Da die unterschiedliche subjektive Wahrnehmung von objektiven Lebensbedingungen die Nutzung von Handlungsalternativen beeinflusst, kann eine am Lebenslagenkonzept ausgerichtete Armuts- und Reichtumsberichterstattung derartige Inkonsistenzen nicht ausklammern.

3. Lebenslage als Folge und Ursache eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe

3.1 Dualität von Lebenslage als zu erklärender Sachverhalt (Explanandum) und erklärender Sachverhalt (Explanans)

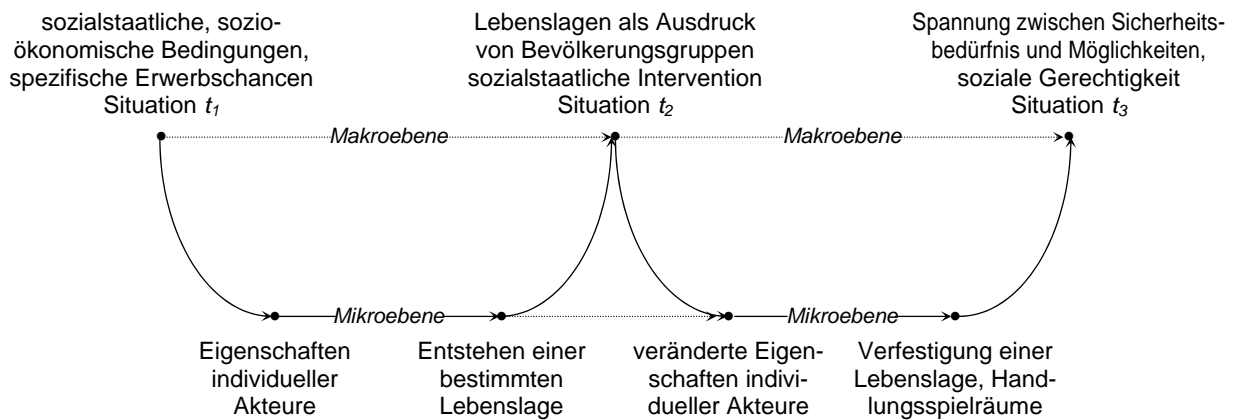
Beim Lebenslagenkonzept ist zu berücksichtigen, dass die Lebenslage sowohl einen zu erklärenden Sachverhalt (Explanandum) als auch einen erklärenden Sachverhalt (Explanans) darstellt. Zum einen kann eine Lebenslage als *Folge* ungleicher Verteilung von Gütern, Fähigkeiten und Chancen erklärt werden (Explanandum). Daneben ist die Lebenslage jedoch auch die *Ursache* für unterschiedliche Wahrnehmung von Chancen der Ausgestaltung individueller Handlungsspielräume unter bestimmten sozialstrukturellen Rahmenbedingungen dar (Explanans). Bei diesem dualen Charakter spielen unterschiedliche Selektivitätskriterien eine wesentliche Rolle. Daher ist zu unterscheiden zwischen der Wahrscheinlichkeit des Eintritts in eine Lebenslage und der Wahrscheinlichkeit, diese Lebenslage auf eine bestimmte Weise zu bewältigen und auszugestalten. Um die Dualität von Lebenslagen als Ergebnis und Bedingung zu beobachten und zum Gegenstand einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu

machen, ist es notwendig, stets eine analytische Trennung von Explanandum und Explanans vorzunehmen.

Die meisten Studien, die sich auf das Lebenslagenkonzept beziehen, haben den Anspruch das Zustandekommen einer Lebenslage zu erklären (Explanandum). Implizit wird ähnlich wie beim Ressourcenansatz eine lineare Beziehung zwischen der Verfügbarkeit von Ressourcen und deren Einsatz zur Nutzung von Handlungsspielräumen unterstellt. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen möglichen Diskrepanz zwischen objektiven Lebensbedingungen und deren subjektiver Wahrnehmung ist dies sicher eine nicht unproblematische Annahme. Einige wenige Studien betrachten dagegen die Auswirkungen einer bestimmten Lebenslage und schreiben ihr damit den Status des Explanans zu. Im Mittelpunkt steht dabei die Analyse von Deprivationsphänomenen. Allerdings lassen sich Prozesse sozialer Ausgrenzung als Folge einer vor mehr oder weniger langer Zeit entstandenen Lebenslage retrospektiv nur begrenzt rekonstruieren. Eine prospektive Betrachtung ist nur eingeschränkt mit wenigen Datenbeständen möglich.

In welcher Weise diese beiden Betrachtungsweisen für eine an der Lebenslage ausgerichtete Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu kombinieren wären, lässt sich durch eine differenzierte Betrachtung von gesellschaftlichen Ebenen und Zeitpunkten aufzeigen (Abbildung 2). Zunächst konstituieren zu einem Zeitpunkt t_1 sozialstaatliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen eine bestimmte Ausgangssituation. Diese Bedingungen auf der Makroebene wirken auf Lebensbedingungen und Lebenschancen sowie die Mentalität individueller Akteure. Sie schaffen eine Anreizstruktur zur Nutzung von Ressourcen und Wahrnehmung von Handlungsspielräumen. Aussagensysteme etwa zu bestimmten Lebensbedingungen, Aktivitäten staatlicher Agenturen und korporativer Akteure können die subjektive Wahrnehmung von Opportunitätsstrukturen verstärken oder abschwächen. Strukturelle Bedingungen beeinflussen individuelles Handeln, dieses wiederum wirkt sich auf die Lebenslage aus, die den situativen Kontext für weiteres individuelles Handeln darstellt. Die Abfolge dieser drei Schritte lässt sich wiederholt betrachten und als *dynamisches* Modell der Wechselwirkungen zwischen strukturellen Bedingungen (Makroebene) und individuellem Handeln (Mikroebene) verstehen. Strukturelle Bedingungen konstituieren nicht unmittelbar Handlungsspielräume. Vielmehr treten an verschiedenen Stellen Selektionseffekte auf, die auf unterschiedlichen Mechanismen beruhen, wie der Interpretation der Ausgangssituation durch die individuellen Akteure, deren jeweilige Auswahl der Handlungsalternativen und dem Handeln selbst. Die Auswirkungen individuellen Handelns schlagen sich als kollektives oder strukturelevantes Ergebnis auf der Makroebene nieder.

Abbildung 2: Lebenslage als Ursache und Folge einer spezifischen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand



Quelle: in Anlehnung an Coleman 1992: 421; Esser 1995: 113

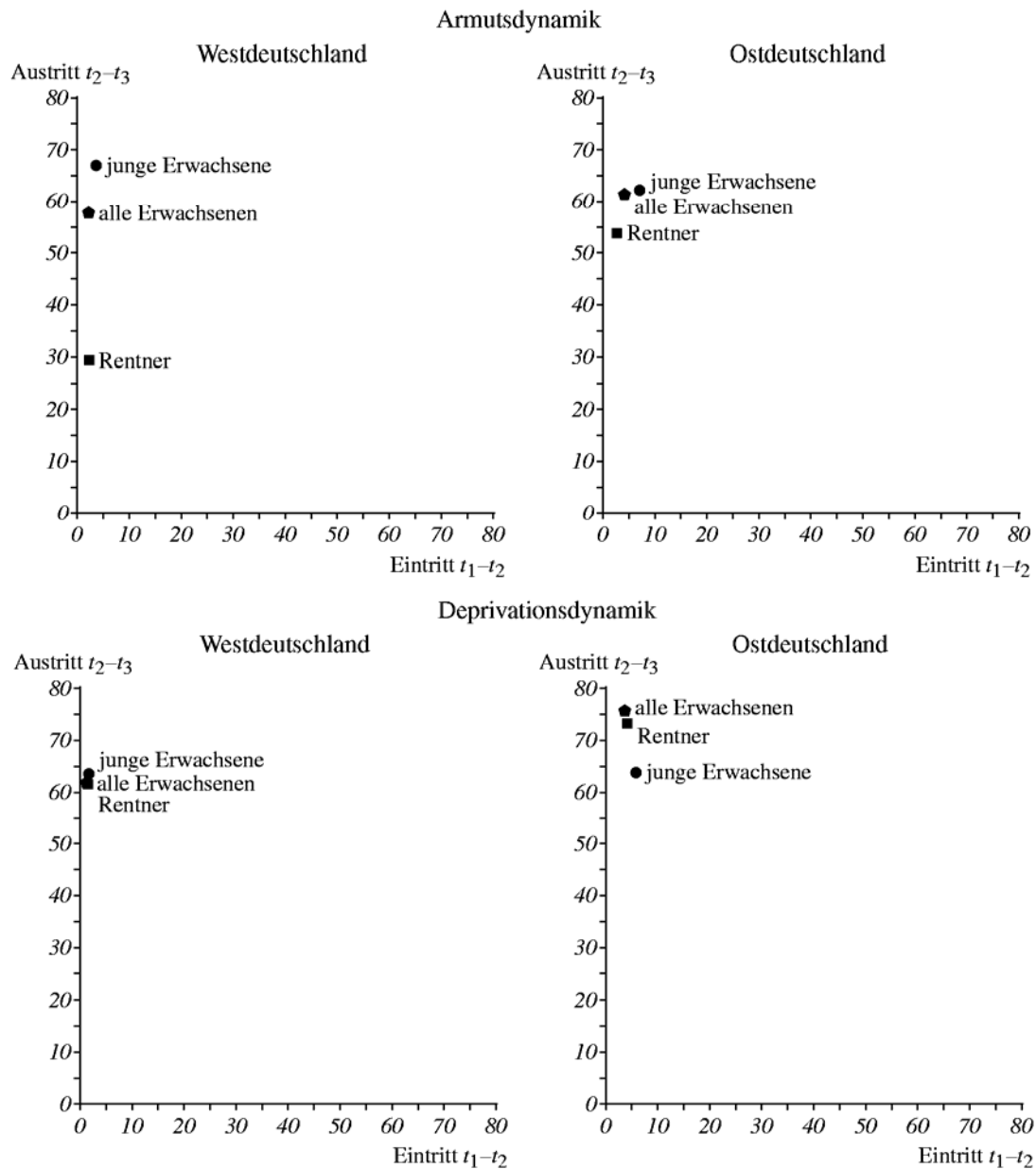
3.2 Armuts- und Deprivationsdynamik in Ost- und Westdeutschland als Indikator der Nutzung von Handlungsspielräumen

Der Zusammenhang zwischen der Konstitution einer Lebenslage und darauf basierenden Handlungsspielräumen lässt sich anhand der Armuts- und Deprivationsdynamik verdeutlichen.¹⁷ Die Verfügbarkeit von bestimmten Ressourcen und Fähigkeiten schafft eine Lebenslage, in der das Risiko, innerhalb eines Jahres (Zeitraum t_1 – t_2) in Einkommensarmut zu geraten, für die hier betrachteten Bevölkerungsgruppen in Westdeutschland vergleichsweise gering ist (Abbildung 3, oben). In Ostdeutschland haben sie dagegen durchweg ein größeres Risiko einkommensarm zu werden. Die Ressourcen, die den einkommensarmen Personen in dieser Lebenslage im darauf folgenden Jahr (Zeitraum t_2 – t_3) zur Verfügung stehen, ermöglichen es ihnen, die Einkommensschwäche relativ schnell zu überwinden. Offensichtlich verfügen aber zwei Fünftel aller einkommensarmen Erwachsenen nicht über die Ressourcen und Fähigkeiten, um diese Lebenslage zu verändern. Auf Grund größerer Erwerbschancen haben junge Erwachsene in Westdeutschland mehr Möglichkeiten, die ökonomischen Grundlagen ihrer Lebenslage zu verbessern. Vergleichsweise schlechte Chancen haben dagegen die westdeutschen Rentner. Als Folge der in dem Beobachtungsjahr in Ostdeutschland

¹⁷ Für das Beispiel wurden die gleichen Schwellenwerte für Eintritt in eine und Austritt aus einer durch Unterversorgung gekennzeichneten Lebenslage zu Grunde gelegt. Dadurch ist hier eine Dynamik gegeben, die jedoch nicht notwendigerweise auch für eine wesentliche Überwindung der Unterversorgungslage steht. Um auch eine Situation mit „prekärer Wohlstand“ zu überwinden, müsste durchweg eine deutliche Verbesserung der Versorgung mit Einkommen und Wohngütern in Relation zum Schwellenwert stattgefunden haben. Daher wird häufig ein um 10 – 20 % erhöhter Grenzwert für den Austritt angesetzt (vgl. ausführlich Voges 2002b).

noch wirksamen sozialpolitischen Anpassungsleistungen haben die Rentner hier eine bessere Ausgangslage, um ihre Einkommenssituation zu verändern.

Abbildung 3: Armuts- und Deprivationsdynamik als Indikator der Nutzung von Handlungsspielräumen in einer gegebenen Lebenslage



Erläuterung: relative Angaben in Prozent. Armuts- und Deprivationsdynamik werden gemessen über die Veränderung des bedarfsgewichteten Einkommens (vgl. Angaben zu Abbildung 1) oder der verteilungsgewichteten Ausstattung mit Wohngütern. Der freiwillige Verzicht auf ein Wohngut wird kontrolliert. Das Fehlen eines Gutes wird mit dem Anteil der Wohnbevölkerung gewichtet, der darüber verfügt. Es wurden nur Güter berücksichtigt, die bei mindestens 50 Prozent der Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland vorhanden sind. Die Schwellenwerte für Einkommensarmut wurden mit 60 Prozent und für Unterversorgung mit Wohngütern mit 80 Prozent angesetzt.

Quelle: Europäisches Haushaltspanel, Welle 1–3.

Einkommensschwäche und Probleme im Wohnbereich könnten bewirken, dass in einer Lebenslage vermehrt Deprivationsphänomene in Bezug auf wohnraumbezogene Güter auftreten.¹⁸ Dieses Risiko ist in Westdeutschland außerordentlich gering und liegt unter dem Risiko einkommensarm zu werden (Abbildung 3, unten). Darüber hinaus gibt es keinen signifikanten Unterschied zwischen den hier betrachteten Bevölkerungsgruppen. Etwa zwei Dritteln der mit Wohngütern Unterausgestatteten gelingt es in dieser Lebenslage, diese Unterversorgung innerhalb eines Jahres zu beseitigen. In Ostdeutschland zeigt sich ein größeres Risiko, dass in einer gegebenen Lebenslage eine Unterversorgung mit Gütern der Wohnausstattung auftritt. Es unterscheidet sich aber auch hier kaum vom Risiko der Einkommensarmut. Darüber hinaus überwinden einige Bevölkerungsgruppen in Ostdeutschland diese Unterversorgung deutlich schneller als in Westdeutschland. Dieses zunächst erstaunliche Phänomen könnte nach den ersten explorativen Analysen mit unterschiedlichen Präferenzen zusammenhängen. Eine Unterversorgung mit Gütern der Wohnausstattung wird offensichtlich in Ostdeutschland weitaus eher als Mangel und kurzfristig zu behebender Zustand aufgefasst als in Westdeutschland.

4. Fazit

Die Komplexität des Lebenslagenkonzeptes und die Defizite in der Theoriebildung machen dessen unmittelbare methodische Umsetzung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung außerordentlich schwierig. Auch der Versuch einer pragmatischen Umsetzung in diese Sozialberichterstattung kann somit immer nur eine grobe Annäherung an die Multidimensionalität des Lebenslagenansatzes darstellen. Eine reduzierte Umsetzung anhand der gängigen Dimension Einkommen/Vermögen ist jedenfalls nicht ausreichend, wenngleich auch im Lebenslagenkonzept eine Dominanz ökonomischer Aspekte durchweg vermutet wird.

Eine empirische Darstellung von Lebenslagen sollte folgende Kriterien erfüllen: Aus der Menge möglicher Dimensionen der Lebenslage sollten diejenigen ausgewählt werden, die forschungspragmatisch „einfach“ zu erheben sind. Aber auch bei dieser zwangsläufigen Reduktion der Komplexität sollte versucht werden, die Dimensionen umfassend einzubeziehen. Multidimensionalität ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht als ein Nebeneinander von Informationen zu den einzelnen Dimensionen zu verstehen. Es sollen vielmehr Angaben so ausgewählt werden, dass sie geeignet sind, gemeinsame Maße in Form von Lebenslagen-Indices zu bilden. Entscheidend ist daher, dass die Angaben einerseits konkrete Bedeutung für Unter- oder Überversorgung in den jeweiligen Dimensionen einer Lebenslage besitzen, andererseits sich trennscharf voneinander abgrenzen, um Mehrdeutigkeiten zu vermeiden.

¹⁸ Einen Überblick über Angaben zu wohnraumbezogenen Gütern sowie zur Einschätzung der Wohnbedingungen im Europäischen Haushaltspanel geben Andress und Lipsmeier (2000).

Im Prinzip lassen sich mit allen im Forschungsprojekt¹⁹ untersuchten Datensätzen wie Allgemeine Bevölkerungsumfrage in den Sozialwissenschaften (ALLBUS), Altersvorsorge in Deutschland (AVID), Bundesgesundheitssurvey, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), Europäisches Haushaltspanel (ECHP), Krankenkassendaten der Gmünder Ersatzkasse (GEK-Daten), Mikrozensus (MZ), Niedrig-einkommens-Panel (NIEP), Sozioökonomisches Panel (SOEP) und 25%-Zufallsstichprobe der Sozialhilfestatistik Aussagen zu einzelnen Dimensionen einer Lebenslage machen. Allerdings umfassen diese Datenbestände häufig nicht gleichermaßen Informationen zu allen Dimensionen einer Lebenslage. Eine gute Datenqualität zu einer Dimension geht häufig mit Informationsdefiziten zu anderen Dimensionen einher. Dadurch würden Aussagen einer am Lebenslagenkonzept ausgerichteten Armuts- und Reichtumsberichterstattung unter dem Problem unzureichender Identifikation der Auswirkungen anderer Dimensionen leiden.

Bei dem ALLBUS, der AVID, der EVS, dem MZ und der 25%-Zufallsstichprobe der Sozialhilfestatistik handelt es sich einmalige Querschnittserhebungen, die keine Möglichkeit der temporalen Analyse bieten. Sie erlauben daher nur die Beschreibung einer Lebenslage zu einem bestimmten Zeitpunkt. Auch bei replikativen Querschnitten können Aussagen zur Veränderung von Lebenslagen allenfalls auf der Makroebene gemacht werden. Für die Frage der Identifikation von Explanandum und Explanans ist es jedoch notwendig, Zeitinformationen auf der Mikroebene mit einzubeziehen. Das ECHP, die GEK-Daten, das NIEP sowie das SOEP eröffnen auf Grund des Panel-designs eher Möglichkeiten, das Zustandekommen einer bestimmten Lebenslage zu erklären (Explanandum). Vor allem lässt sich damit auch die Dualität von Lebenslage als Explanandum und Explanans lösen.

In Bezug auf die Multidimensionalität einer Lebenslage weisen die ersten drei Wellen des ECHP bislang die besten Möglichkeiten auf, die unterschiedlichen Dimensionen und damit in Beziehung stehende Phänomene der Über- oder Unterversorgung zu erfassen. In den weiteren Wellen ist dies nicht mehr in gleicher Weise gegeben. Im SOEP werden ab der 20. Welle (2001) elf Merkmale zum Lebensstandard, die sich in der Studie von Andress und Lipsmeier (2000) als erklärungskräftig für Unterschiede in der Lebensqualität erwiesen haben, haushaltsbezogen erhoben. Das SOEP dürfte damit künftig wohl am ehesten Möglichkeiten für eine am Lebenslagenkonzept ausgerichtete Armuts- und Reichtumsberichterstattung eröffnen.

¹⁹ Es handelt sich um das vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung finanzierte Projekt zu Grundlagen und Methoden des Lebenslagenansatzes.

Obwohl erhebliche theoretische und methodische Defizite eine angemessene Implementierung des Lebenslagenkonzeptes in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung erschweren, sollte dieser Weg dennoch weiter beschritten werden. Eine Beschränkung auf die Einkommensdimension entspricht nicht dem Anspruch eines Lebenslagenansatzes.

Literatur

Andress, H.-J., Lipsmeier, G. (2000): Armut und Lebensstandard. Gutachten im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Bielefeld.

Clemens, W. (1994): „Lebenslage“ als Konzept sozialer Ungleichheit. Zur Thematisierung sozialer Differenzierung in Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 40: S. 141–165.

Enders-Dragässer, U.; Sellach, B. (1999): Der „Lebenslagen-Ansatz“ aus der Perspektive der Frauenforschung. In: *Zeitschrift für Frauenforschung* 17: S. 56–66.

Feyerabend, P. (1983): *Wider dem Methodenzwang*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Hauser, R., Neumann, U. (1992): Armut in Deutschland. Die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Leibfried, S., Voges, W. (Hrsg.): *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft Nr. 32, S. 237–271.

Lompe, K. (Hrsg.) (1987): *Die Realität der neuen Armut: Analysen der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion*. Regensburg: Transfer.

Morgenstern, O. (1972): Descriptive, predictive and normative theory. In: *Kyklos* 25: 699–714.

Nahnsen, I. (1975): Bemerkung zum Begriff und zur Geschichte des Arbeitsschutzes. In: Osterland, M. (Hrsg.), *Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential*. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt, S. 145–166.

Neurath, O. 1931 (1981): Empirische Soziologie. In: Haller, R.; Rutte, H. (Hrsg.), *Gesammelte philosophische und methodologische Schriften*, Bd. 1. Wien: Holder-Pichler-Tempsky, S. 423–527.

Thiemeyer, T. (1963): Die Überwindung des wohlfahrtsökonomischen Formalismus bei Gerhard Weisser. In: Karrenberg, F.; Albert, H. (Hrsg.), *Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 131–149.

Voges, W. (2002a): *Pflege alter Menschen als Beruf. Soziologie eines Tätigkeitsfeldes*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Voges, W. (2002b): Konzeptionelle Überlegungen zur Beziehung von Armut und Gesundheitsrisiken. Müller, R. (Hrsg.), *Gesundheit im Spannungsfeld individuellen Handelns und institutioneller Steuerung*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.

Weisser, G. (1956): Wirtschaft. In: Ziegenfuß, W. (Hrsg.): *Handbuch der Soziologie*. Stuttgart: Enke. S. 982.

Weisser, G. 1969 (1972): Sozialpolitik. In: Bernsdorf, W. (Hrsg.): *Wörterbuch der Soziologie* 3, Frankfurt a. M.: Fischer, S. 769–776.

Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W.; Zapf, W. (Hrsg.): *Lebensqualität in der Bundesrepublik*. Frankfurt a. M.: Campus, S. 13–26.

Wilhelm Breuer:

Vielen Dank, Herr Voges. Bevor wir das Feuer freigeben zur allgemeinen Diskussion, erinnere ich mich an einen Freund in Brüssel, der nach solchen Diskussionen einmal sagte: *“I am still confused, but on a much higher level“*. Das Dilemma, vor dem wir stehen, ist folgendes: Es besteht weitgehender Konsens, dass wir Armut nicht nur als finanziell-ökonomische Deprivation sehen, sondern alle anderen Aspekte wie Gesundheit, Wohnen etc. berücksichtigen müssen. Aber uns allen ist auch klar, dass wir eine ungeheure Interdependenz zwischen Einkommen und Bildung und vice versa haben, auch die *Pisa-Studie* hat dies gerade wieder deutlich gemacht, dass es hier durchaus enge Zusammenhänge gibt.

Uns ist auch klar, dass wir nicht alles, was auf der Makroebene korreliert, auch auf der Mesoebene oder der Mikroebene als Korrelation wiederfinden, da spielen nämlich die Präferenzen eine Rolle.

Ich erinnere mich, als wir einmal vor vielen Jahren eine Studie über die Lebenslage von Obdachlosen in einer westdeutschen Großstadt, also Bewohnern von Notunterkünften, gemacht hatten. Da gingen wir auch heran, Deprivation in allen Bereichen zu erfassen, und wir fanden dort eine erstaunlich hohe Ausstattung mit *bestimmten* Gütern des Haushalts: Wir fanden eine sehr hohe Verbreitung von – das war damals etwas völlig Neues – Videorekordern, die hingegen in normalen Arbeitnehmerhaushalten nur sehr selten vorhanden waren.

Dies als Indikator zu nehmen, hätte uns zweifellos ein völlig falsches Bild über die Lebenslage gegeben. Hier spielten ganz eindeutig Präferenzen eine Rolle, die wiederum Ausfluss von anderen Deprivatisierungstendenzen waren. Weil eben lebenslange Benachteiligung in vielen Bereichen vorlag – im Bildungsbereich etc. –, war dies gleichzeitig eine Kompensation für etwas anderes, das in der Lebenssituation fehlte. So konnte man wenigstens noch seinen Selbstwert dadurch bestätigen, dass man einiges im Haushalt hatte. Solche Prozesse gibt es also in der Praxis, obwohl ich sie in der Makroperspektive natürlich nicht sehe, wenn ich mit großen Aggregaten arbeite.

Es gibt also schon eine Menge Probleme, die Aspekte zu verknüpfen. Für mich persönlich waren immer die Ansätze am aufschlussreichsten, die sich der Multidimensionalität bewusst waren, jedoch zunächst einmal auf einen Aspekt das Hauptaugenmerk richteten, den aber nicht isoliert betrachteten, sondern von dem aus versuchten, die Wechselwirkung in den Griff zu bekommen. Umgekehrt sehe ich Schwierigkeiten, alle Ansätze gleich global und multidimensional, sozusagen von der Gesamtebene her, anzugehen, und zwar nicht nur von der Theoriebildung her, sondern ich sehe auch Schwierigkeiten, da empirisch „Fleisch daran“ zu kriegen.

Aber, wie gesagt, eine persönliche Skepsis soll jetzt nicht die allgemeine Diskussion trüben. Sicherlich werden Sie ganz andere Fragen an die beiden Referenten haben. Ich gebe frei zur allgemeinen Diskussion, und danach werden die beiden Referenten die Gelegenheit haben, vorläufige Antworten zu finden.

Diskussion der Impulsreferate

Brigitte Sellach (Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung):

Ich möchte diese Ansätze, die wir jetzt gehört haben, noch vor Beginn der Diskussion um eine weitere Fragestellung erweitern, die auch in den Armuts- und Reichtumsbericht integriert wurde und die aus unserer Sicht auch in der zukünftigen Fortschreibung thematisiert werden muss. Es geht mir um den Aspekt der Gleichstellung mit den Methoden des *Gender mainstreaming*, das ja auch in der Einleitung angesprochen wurde. Vor allen Dingen kommt es auf eine Systematisierung dieses Ansatzes an, was unter dem Arbeitsdruck und auch auf Grund der schwierigen Datenlage im Bericht selbst noch nicht vollständig möglich war.

Es war außerordentlich schwierig, das Thema zu diskutieren. Aber auf zwei Ebenen ist es notwendig, noch einmal weitergehend darüber nachzudenken, nämlich einmal auf der Ebene der Sprache: Mit einer sprachlichen Differenzierung nach Geschlecht kommt auch eine inhaltliche Genauigkeit zustande. In dem Bericht wird dies nur zum Teil gelöst, das fand ich sehr interessant: Einmal sind es geschlechtsneutrale Begriffe wie „Personen“ und „Menschen“, z. B. wenn ich von „Menschen, die in Erwerbsarbeit tätig sind“, lese; wenn die dann nach Berufsgruppen aufgelöst werden, dann sind das

„Arbeiter“ oder „Beamte“, und dann kommt wieder die männliche Sprache durch. Dass stattdessen z. B. als „Arbeiterinnen und Arbeiter“, als „Beamtinnen und Beamte“ differenziert werden muss, klingt erst einmal schwerfällig, dahinter verbirgt sich aber, dass sonst nicht weitergehend durchdacht wird, welche Implikationen das hat. Also wenn wir z. B. den Zugang zur Erwerbsarbeit beschreiben und das dann aber geschlechtsindifferent beschreiben, dann bedeutet das, dass die bestimmten Zugangswege, die bestimmten Barrieren beim Zugang zu Erwerbsarbeit, die geschlechtsdifferent sind, verschwinden.

Es gibt ein anderes wunderbares Beispiel im Bericht, im Kapitel „Zuwanderung“. In der Überschrift ist noch von „Zuwanderinnen und Zuwanderern“ die Rede. Im ersten Satz werden dann noch einmal die „Zuwanderinnen und Zuwanderer“ sprachlich auch so ausgeführt, und dann geht es weiter, und dann kommen nur noch die „Zuwanderer“ vor. Alle Auflösungen erfolgen wieder über die männliche Form – was auch daran liegt, dass es keine hinreichenden Daten gibt. Es ist ja gerade auch eine Studie in Auftrag gegeben zur Situation von Frauen in der Migration, das ist schon auch der Ausdruck dafür. Nur für die Weiterführung des Berichtes muss darauf geachtet werden.

Das zweite Ebene betrifft die geschlechtsdifferente Analyse der Inhalte, was wir jetzt auch an den Darstellungen des Lebenslageansatzes gesehen haben, z. B. den Zugang zur Erwerbsarbeit: Wenn Sie von subjektiven oder objektiven Handlungsspielräumen sprechen, von den subjektiven Fähigkeiten und den objektiven Verwirklichungschancen – dann bleibt der Begriff der Familie draußen vor. Es ist ja nicht nur die freie Entscheidung einer Frau oder eines Mannes, in Erwerbsarbeit zu gehen, sondern es sind ja ganz bestimmte soziale Verpflichtungen, die den Zugang zur Erwerbsarbeit verhindern. Oder eine ganz bestimmte strukturelle Ausstattung in einer Region z. B. in Bezug auf Kinderbetreuung ist es, die den Zugang von Frauen zur Erwerbsarbeit behindert. Und wenn dann Einkommen immer noch der Kernindikator für die Chancen ist, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, an Bildung etc., dann sind die unterschiedlichen geschlechtsdifferent markierten Lebenslagen nicht berücksichtigt. Ich möchte das am Beispiel des Humanvermögens noch einmal ganz klar machen. Daran wird zugleich auch deutlich, dass es auch um eine Neuformulierung von Konzepten der Berichterstattung geht, die zum Teil total androzentrisch formuliert sind. Das Humanvermögen ist im Bericht nur definiert als Qualifikationsniveau und bezogen auf das Geld, das in die Erwirtschaftung dieses Qualifikationsniveaus, also meines Bildungsabschlusses, hineingesteckt wurde. Das bleibt auf der monetären Ebene und beim Bezug auf den Zugang zur Erwerbsarbeit – also meine Chancen, einen qualifizierten und damit einen einträglichen Beruf ergreifen zu können. Das, was als Humanvermögen noch existiert, z. B. in der unbezahlten Arbeit, die im Haushalt geleistet wird, kommt gar nicht vor, das wäre auch ein anderes Konzept des Armuts- und Reichtumsberichts. Da gerade die Zeitbudgetstudie neu aufgelegt wird, hätten wir für die Fortschreibung des Armutsberichts eine große Chance. Die Zeitbudgetstudie differenziert

in Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit und misst dies von der Zeit her. Das ist ja die einzige Dimension, die uns im Augenblick zur Verfügung steht, das Verhältnis von bezahlter und unbezahlter Arbeit zu messen. Und ich denke, dass im Sinne von „vernetztem Arbeiten“ die Konzepte der Zeitbudgetstudie und das Konzept der Entwicklung von Messinstrumenten für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung verknüpft werden sollten. Das ist natürlich theoretisch erst einmal leicht gesagt und doch ein großes Unternehmen. Ich kann das noch ebenso wenig operationalisieren wie Sie, die Schwierigkeiten gelten für mich ja gleichermaßen. Nur muss es in die Debatte mit hinein, und die beiden Referenten haben es nur einmal im Zusammenhang mit den Karrierepositionen von Frauen erwähnt.

Noch ein ganz wichtiges Argument für den *Gender mainstreaming*-Ansatz: Es geht nicht um die „besondere“ Situation der Frauen. Und das lässt sich am Armuts- und Reichtumsbericht, so finde ich, recht gut deutlich machen: Immer, wenn die Frauen eine besondere Notlage haben, wurden sie als besonders benachteiligt ausgewiesen. Jetzt fehlt im Grunde die „besondere“ Berichterstattung über die Armutsrisiken von Männern, davon wissen wir nichts. Das bedeutet, Frauen gelten als das Besondere – Männer als das Allgemeine, als die Normalität. Der Punkt ist, dass damit aber die Genauigkeit verschwindet sowohl in Bezug auf die Konzepte des Berichtes selbst, wenn sie nicht geschlechtsdifferent sind, als auch auf die Messinstrumente, und in der Sprache kommen dann einfach nur die Schwierigkeiten zum Ausdruck, die man dabei hat.

Richard Hauser (*Wissenschaftskolleg zu Berlin*):

Herr Volkert, Sie sagten, die Benutzung eines einzigen Indikators heiße, alle anderen zu vernachlässigen. Ich glaube, dass man diese Aussage in dieser Schärfe nicht halten kann. Wenn die einzelnen Dimensionen der Lebenslage zu 100 Prozent miteinander korrelierten, würde die Hinzunahme einer zweiten, dritten, vierten, fünften Dimension keinen Informationsgewinn bringen. Nun ist es natürlich nicht so, dass eine 100-prozentige Korrelation vorliegt, aber eine Strategie könnte sein, mit einer Dimension zu beginnen – naheliegend wäre Einkommen und Vermögen – und zu sehen, welche anderen Dimensionen wenig korreliert sind. Die muss man dann hinzunehmen.

Oder es gibt eine zweite Möglichkeit, die verwendet jetzt wohl die Europäische Union: Sie setzt eine relativ hohe Einkommensgrenze fest und versucht dann, innerhalb dieser Abgrenzung Gruppen mit Mehrfachdeprivation herauszufinden, also mit niedrigem Einkommen *und* schlechter Wohnung etc. Dies könnte auch ein operationalisierbarer Ansatz sein. Die Europäische Union legt Wert darauf – sie verwendet jetzt die Grenze von 60 Prozent des Medians –, dass dies nur als *Armutsrisiko* bezeichnet wird; wenn dann andere Dimensionen hinzukommen, dann wäre es in der Form der Kumulation eben „Armut“. Das ist ein operationalisierbarer Weg.

Walter Krug (*Universität Trier*):

Ein Aspekt, den ich bei den Vortragenden immer wieder vermisst habe, ist jener, von dem ich meine, dass er zur Berichterstattung hinzukommen muss: Letzten Endes soll meiner Meinung nach – ich bin Statistiker – die Berichterstattung doch in quantitativen Formen enden. Das ist natürlich bei dem Thema schwierig, das gebe ich schon zu. Aber die beiden Referate gerade zeigten mir von diesem Aspekt her, dass es bei der Armut und beim Reichtum zwar auch um nicht Quantifizierbares geht – was man damit macht, das lassen wir einmal dahingestellt sein. Aber dann zeigten mir die Referate, dass es doch einen großen Teil Quantifizierbares gibt, was ich in diesem Umfang gar nicht für möglich gehalten habe. Die Trennlinie verläuft also nicht mehr zwischen subjektiv und objektiv, denn sicherlich ist auch subjektiv vieles quantifizierbar. Auch das Konzept der Chancen ist ja nicht unquantifizierbar, wie ich an Ihrem Vortrag, Herr Voges, gesehen habe mit dem Vergleich zwischen Ost und West. Also das ist schon erstaunlich.

Aber was ich trotzdem bei beiden Vorträgen vermisst habe, ist, dass wir selbst dann, wenn wir die Quantifizierbarkeit von den Indikatoren her festgemacht haben, noch lange keine empirischen Ergebnisse haben. Das heißt, es muss mit erörtert werden, was an Daten vorliegt und was darüber hinaus an Daten herbeigebracht werden kann, um diese Indikatoren, wenn sie schon vom Konzept her geklärt sind, quantifizieren zu können, und dann auch, wie sich „Möglichkeiten“ quantifizieren lassen. Und daran kann dann noch einmal vieles scheitern.

Reinhard Schüssler (*Prognos AG*):

Ich habe eine Anregung für beide Referenten. Bei Herrn Volkert ist dieser Aspekt nicht vorgekommen, bei Herrn Voges schon: Was ich als Dimension von Armut sehr wichtig finde, ist die Dauer. Nehmen wir die Messung von Schmerz als analoge Fragestellung: Gehe ich zum Zahnarzt, dann habe ich allenfalls einen kurzen Schmerz, der mich nicht weiter beeinträchtigt. Habe ich einen Bandscheibenvorfall, dann leide ich ein Jahr lang unter Schmerzen und bin in allen Lebensbereichen beeinträchtigt. Das macht einen qualitativen Unterschied. Genauso macht es einen enormen Unterschied, ob ich für einen Monat arbeitslos bin oder für ein Jahr, und ob ich für einen Tag Hunger habe oder überhaupt zu wenig zu essen.

Ich komme deswegen auf die Dauer als wichtigen Aspekt, weil ich mich hauptsächlich mit Vermögen und Vermögensbildung beschäftige. Dabei ist die Zeit ebenfalls einer der entscheidenden Einflussfaktoren: Sparen, über die Jahre akkumuliert, ist eine der wichtigen Quellen der Vermögensbildung. Meine Anregung ist, die von Herrn Volkert vorgestellten Dimensionen der individuellen Ausstattung und der instrumentellen Freiheiten um eine zeitliche Dimension, die Dauer, zu ergänzen.

Gero Lipsmeier (*Universität Bielefeld*):

Ich habe auch Anmerkungen zu beiden Vorträgen. Zum einen möchte ich sagen, dass ich mich sehr darüber gefreut habe, dass insbesondere Herr Volkert die Vieldimensionalität von Armut sehr stark in den Mittelpunkt gerückt hat und die Suche nach dem einen „wahren heiligen Gral der Armutsforschung“ für beendet erklärt hat. Ich glaube, das muss man heutzutage so sehen.

Allerdings gibt es natürlich nach wie vor gravierende Probleme, und bei dem Vortrag von Herrn Volkert habe ich das Problem, dass ich daraus nicht so richtig entnehmen konnte, wie Sie denn die Zugangschancen, die Verwirklichungschancen tatsächlich operationalisiert wissen möchten. Sie haben zustimmend ein Beispiel zitiert, das aus dem Bereich der Deprivationsforschung kommt. An der Wohnungsausstattung haben Sie deutlich gemacht, dass die Kontrolle individueller Präferenzen natürlich notwendig ist. Sie haben es als die Hinzunahme einer subjektiven Dimension bezeichnet, als Sie zwischen den Gründen für das Fehlen einer warmen Mahlzeit unterschieden haben. Das ist ein zentraler Aspekt der deprivationsbasierten Armutsmaße. Nur das als Anregung, dass ich noch nicht richtig verstanden habe, wo diese Schnittlinie zwischen subjektiv und objektiv ist, ob damit bei Ihnen tatsächlich „subjektive Wahrnehmung und Bewertung“ oder so etwas wie „Präferenzkontrolle“ gemeint ist.

Bei Herrn Voges habe ich die kritische Anmerkung, dass ich nicht glaube, dass über diese fünf Dimensionen des Lebenslagenansatzes, die Sie zitiert haben, tatsächlich ein Konsens besteht. Nach meiner Wahrnehmung – ich kann mich zumindest dieses Verdachtes nicht immer erwehren, wenn ich die Literatur sehe – ist das eine Funktion dessen, was wir an Datensätzen bis jetzt verfügbar haben. Über Wohnen, Bildung, Arbeitsmarkt und ähnliches haben wir relativ gut zugängliche Daten, nicht zuletzt mit dem SOEP, und wir können darüber empirische Aussagen machen. Das Konzept des Lebenslagenansatzes ist sehr viel weiter gehend und weist meiner Meinung nach wesentlich eher in die Richtung, wie Herr Volkert das beschrieben hat, als auf eine nach wie vor greifende Beschränkung auf diese fünf Dimensionen, die Sie angeführt haben.

Wilhelm Breuer:

Bevor ich jetzt weitere Wortmeldungen annehme, möchte ich doch erst einmal beiden Referenten die Gelegenheit geben zu antworten, denn ich sehe, was sie alles schon mitschreiben. Sonst wird es nachher nicht mehr möglich sein, im Detail auf jeden Kommentar und jede Bemerkung einzugehen. Deswegen erst einmal eine kurze Zwischenrunde. Die beiden Referenten bitte.

Jürgen Volkert:

Zunächst einmal vielen Dank für die sehr wichtigen Fragen. Beginnen möchte ich mit dem Beitrag von Frau Sellach zur Differenzierung nach Geschlechtern. Selbstver-

ständig kann und sollte der hier vorgestellte Ansatz der Verwirklichungschancen geschlechtsspezifische Differenzierungen beinhalten. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, geht es Ihnen doch gerade um die Unterschiede in den Verwirklichungschancen zwischen Frauen und Männern. Um nur wenige Beispiele zu nennen: Natürlich ist es für die Betrachtung von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen relevant, wenn die Löhne von Frauen niedriger sind als die von Männern. Weitere notwendige Informationen im Rahmen unseres Ansatzes wären Unterschiede hinsichtlich bestimmter Ressourcen (z. B. Qualifikation), des Arbeitsmarktzugangs, der zu mehr Teilzeitarbeit und unterschiedlicher Berufserfahrung führt, so dass am Ende Informationen zu dem vorliegen, was Ökonomen als Lohndifferenzierung bezeichnen. Frauen verdienen aber auch weniger, weil eine Lohndiskriminierung stattfindet. Unter sonst gleichen Voraussetzungen ist der Lohn von Frauen etwa bis zu 15 Prozent niedriger als der von Männern. Dies hat viel mit den instrumentellen Freiheiten zu tun, mit den Zugangschancen von Frauen zum Arbeitsmarkt und speziell zu Führungspositionen. Frauen verdienen aber möglicherweise auch aufgrund der überkommenen Wertvorstellungen weniger, etwa weil im Zweifel die Frau zuhause bleibt. So etwas können Sie aber nur über subjektive Ansätze ermitteln. Solche Fragen sprechen also für den hier vorgeschlagenen Methodenmix.

Darüber hinaus wäre nach dem Ansatz der Verwirklichungschancen zu klären, ob Zugangsbeschränkungen für Frauen auch in anderen Bereichen auftreten, etwa bei der politischen Mitbestimmung, beim Zugang zu (höheren) Schulen und Hochschulen oder zum Gesundheitswesen. Die Beispiele zeigen, dass sich vermutlich – nicht nur hier – eine noch stärkere Differenzierung, z. B. eine gezielte Analyse von Migrantinnen und ihren Töchtern, anbietet.

Ich danke Ihnen, Frau Sellach, auch für den Hinweis auf die unbezahlte Arbeit, der bislang nicht genug Aufmerksamkeit zukommt. Meines Wissens gibt es auch für Industriestaaten Armutsstudien, die sich mit der Quote von „nicht anerkannter zu anerkannter Arbeit“ beschäftigen. Wir werden dem nachgehen.

Herr Hauser, Sie haben völlig Recht: Man muss, wenn man ein Armutsmaß entwickeln möchte, auf Korrelationen achten. Diesen Bereich habe ich ausgespart. Nur gibt es aus unserer Sicht durchaus weitere Faktoren, die wichtig sind und vermutlich keine Korrelationen aufweisen. Aber dass es eine ganz schwierige Aufgabe ist, ein Maß oder einen Index ohne redundante Größen zu bestimmen, da bin ich vollkommen Ihrer Meinung. Allerdings geht es in dieser Veranstaltung nicht nur um ein Armuts- und ein Reichtumsmaß, sondern ebenso um die Berichterstattung. Und in diesem Zusammenhang könnte es meines Erachtens sinnvoll sein, auch über jene Bereiche zu berichten, die bereits (weitgehend) über ein anderes Maß erfasst sind. Ein Beispiel: Auch wenn sich zeigen ließe, dass schlechte Wohnverhältnisse mit geringen Einkommen korrelieren und wenn man die Einkommensentwicklung ins Zentrum stellt, sollte dennoch auch

über die Wohnverhältnisse berichtet werden. Andernfalls verstellt das eine (Einkommens-)Maß den Blick auf wichtige Entwicklungen in jenen Bereichen (z. B. Wohnen), die zwar eine Korrelation zu diesem (Einkommens-)Maß aufweisen, aber für wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsempfehlungen genauer bekannt sein müssen.

Herr Krug, Sie haben auf ein Problem hingewiesen, das ich hier zunächst nicht thematisieren wollte, weil mir die Diskussion des Ansatzes selbst wichtiger war. Natürlich muss geklärt werden, welche Daten verfügbar sind und welche wir zusätzlich haben müssten, was geht und was nicht geht – einverstanden. Aber mir war erst einmal wichtig, festzustellen, ob ein Ansatz möglich wäre, der – wie es von einem anderen Redner gesagt wurde – die Diskussion aus einer „Entweder-oder-Debatte“ heraus führen könnte.

Die Dauer der Armut, Herr Schüssler, ist wichtig, beispielsweise, weil bei einer lang andauernden Armut alles darauf hindeutet, dass hier massiv Verwirklichungschancen fehlen. Sozialhilfe wird ja als Überbrückung eingesetzt. Dort, wo nicht überbrückt wird, sondern tatsächlich die Verwirklichungschancen fehlen, sehen wir es auch an der Dauer. Erst recht gilt dies für den Unterschied von kurzzeitig Arbeitslosen zu Langzeitarbeitslosen. Das ist übrigens im Vortragsmanuskript drin, ich habe es im Vortrag aus Zeitgründen herausgekürzt. Ähnliches gilt für die Untersuchung des Reichtums: Wenn Reichtum lange anhält und eine geringe Mobilität im Einkommens- und Vermögensbereich da ist, dann habe ich ein Indiz dafür, dass hier auch Besitzstände gewahrt werden, dass Macht da ist. Der von Ihnen erwähnte Zeitfaktor spielt also in verschiedener Hinsicht eine Rolle.

Und schließlich die Frage von Herrn Lipsmeier, wo die Schnittpunkte zwischen objektiven und subjektiven Maßen liegen soll. Ich versuche, die Schnittpunkte an den subjektiven Maßen zu verdeutlichen. Falls ein Konsens in der Bevölkerung darüber besteht, dass eine warme Mahlzeit am Tag Teil des Existenzminimums sein soll und hiergegen auch keine objektiven (z. B. ernährungswissenschaftlichen) Einwände sprechen, lässt sich diese subjektive Einschätzung der Bevölkerung als Bestandteil eines soziokulturellen Existenzminimums sehen. Mit subjektiven Verfahren lässt sich – wie Sie besser wissen als ich – außerdem ermitteln, ob eine Person, die nicht über dieses Item verfügt, als arm bezeichnet werden muss. Dies wäre dann der Fall, wenn sie z. B. die warme Mahlzeit möchte, aber aus finanziellen Gründen darauf verzichten muss. Mindestens ebenso wichtig ist es, jene Personen zu ermitteln, die ganz bewusst auf eine warme Mahlzeit verzichten, weil sich diese mit ihren sonstigen, wichtigeren Zielen nicht vereinbaren lässt (Diäten u. Ä.). Subjektive Maße erscheinen mir wichtig, da in einem Land, in dem ein soziokulturelles und nicht nur ein physisches Existenzminimum gilt, unterschieden werden muss zwischen jenen, die über die allgemein als notwendig angesehenen Items nicht verfügen können und jenen, die diese Güter einfach nicht wollen. Ein solches Problem stellt sich in sehr armen Ländern nicht, da Sie davon aus-

gehen können, dass es kaum jemanden geben dürfte, der nicht über das dort geltende physische Existenzminimum kommen möchte. Grenzen der subjektiven Maße sehe ich dort, wo individuelle Ansprüche über das allgemein als notwendig Erachtete hinausgehen. Wer drei warme Mahlzeiten außer Haus als notwendig empfindet und sich diese nicht leisten kann, ist deshalb noch nicht arm. Ein Armutsmaß ist aus meiner Sicht daher nicht mit einem Zufriedenheitsmaß gleich zu setzen.

Wolfgang Voges:

Ich möchte anfangen mit dem Aspekt der Mehrdimensionalität und dem Argument von Gero Lipsmeier. Es ist ganz klar, es gibt immer Interdependenzen zwischen Datenlage und Theoriebildung, das ist auch hinlänglich bekannt und dokumentiert. Ich habe deswegen auf diese fünf Dimensionen abgehoben, weil es einfach einen Konsens gab. Es gibt z. B. eine Vertreterin, die sagt, Ernährung ist eine der wichtigsten Dimensionen der Lebenslage. Sie macht sehr viel Forschung dazu, aber heißt es deswegen, wir sollen jetzt Ernährung als einen Bestandteil der Lebenslage definieren? Wie messen wir das? Wenn ich jetzt – was sie gemacht hat – Befragungen vor Aldi mache, dann würde ich sagen, es gibt Aldi auch in Stadtteilen, die gut situiert sind, und die kaufen eben ihren Champagner Brut bei Aldi, weil er da preisgünstig ist. Ich kann also nicht aus den strukturellen Merkmalen etwas zur Lebenslage ableiten.

Ein weiteres Argument richtete sich auf die Familie: In der Tat, es gibt eine Diskussion, ob man Familie oder soziale Netzwerke (oder wie man das auch immer fasst) als Bestandteil einer Lebenslage betrachten soll. In der Tat, ich habe es hier nicht aufgegriffen, aber es wäre denkbar, wenn dies die Entscheidung hier der Expertengruppe beim Armuts- und Reichtumsbericht ist, das mit reinzunehmen, ich denke, es würde Sinn machen. Man muss nur sehen, dass man einen neuen Weg beschreiten würde, der eben meiner Ansicht nach in der Literatur bisher nicht konsensual ist, weil einige sagen, dass der Aspekt der Familie quer zu diesen Dimensionen liege.

Bezahlte und unbezahlte Arbeit: Ich hatte ja sowieso schon dafür plädiert, das mit hinein zu nehmen.

Dann zu dem, was Herr Krug gesagt hat: Das ist ganz klar, die angemessene Umsetzung eines Lebenslagekonzepts ist im hohen Maße von der angemessenen Datengrundlage abhängig. Ich habe deswegen einschränkend am Anfang gesagt, im Moment ist es eben eher das ECHP, was dies bieten kann. Langfristig könnte ich mir vorstellen, dass das SOEP eher dazu geeignet ist.

Dass die Dauer zu kurz kommt, verstehe ich nicht, weil ich gerade explizit gesagt hatte, welchen Stellenwert die Dauer hat. Ich habe dasselbe auch durchgespielt mit zwei Jahren oder mit drei Jahren, aber ich dachte mir, ein Jahr ist hier relativ einleuchtend.

Michael-Burkhard Piorkowsky (*Universität Bonn*):

Ich habe zunächst einen ganz grundsätzlichen Kritikpunkt, der sich auf die Konzepte zur Armutsmessung bezieht und auf fast alle Publikationen zur Armutsforschung und Armutsberichterstattung zutrifft, die mir bekannt sind. Es handelt sich um die Unterscheidung bei den Messdimensionen zwischen Input- und Output-Orientierung. In den Beschreibungen der Messkonzepte wird meist der Eindruck erweckt, der Lebenslagenansatz sei outputorientiert und der Ressourcenansatz sei inputorientiert. Aber tatsächlich wird mit beiden Konzepten nur die potenzielle Güterverfügbarkeit auf der Inputseite gemessen und nicht das, was tatsächlich realisiert wird bzw. realisiert worden ist: Beim Ressourcenansatz wird das verfügbare Geld gemessen, und beim Lebenslagenansatz werden zusätzlich andere Inputs, wie Wohnraum und öffentliche Güter in die Analyse einbezogen. Es bleibt aber völlig unberücksichtigt, wie die Menschen mit diesen Ressourcen umgehen.

Das ist eine grundsätzliche Kritik an der Vernachlässigung der Haushaltsproduktion als Prozess und als Ergebnis und verweist auf einen entsprechenden Forschungsbedarf: Wie werden die verfügbaren Ressourcen in diesem Transformationsprozess in eine konkrete Lebenslage umgewandelt? Ich kann das Problem gegenwärtig auch nicht lösen, aber es muss gelöst werden, wenn wir etwas über Armut und Reichtum und nicht nur über Armutsrisiken sowie Chancen der Armutsvermeidung und Wohlstandsmehrung aussagen wollen.

Die zweite Bemerkung knüpft in gewisser Weise an das eben Gesagte an und könnte ein Stück weit zur Milderung des angesprochenen Problems beitragen: Bei der Messung der Lebenslage sollten zwei weitere Dimensionen einbezogen werden. Es handelt sich bei beiden Dimensionen um Zeitblöcke, und zwar zum einen um die Zeit für Haushaltsarbeit – das ist etwas anderes als Zeit für ehrenamtliche Tätigkeiten – und zum anderen um Zeit für Freizeit. Ich möchte auch, weil dies gefordert worden ist, einen Hinweis auf die Datenquellen geben, die hierfür genutzt werden können, nämlich die Zeitbudgetstudie des Statistischen Bundesamtes, die – wie bereits erwähnt – nun in einer zweiten Welle durchgeführt wird. Ich meine auch, wir brauchen keinen bundesweiten Konsens über die Dimensionen der Lebenslage bzw. deren Ergänzung, denn es gibt eine Reihe von Anhaltspunkten, die es plausibel erscheinen lassen, das übliche Set von Indikatoren, das sicherlich schon sehr informative Daten liefert, noch um die Indikatoren zur Zeitverwendung in den beiden genannten Bereichen zu ergänzen.

Horst Steiger (*Statistisches Bundesamt*):

Ich möchte auf einige Forschungsprojekte hinweisen, an denen wir zurzeit arbeiten. Ich weiß natürlich, dass ein neuer Armuts- und Reichtumsbericht weniger auf die rein monetären Aspekte abstellen will, sondern – der Lebenslagenansatz ist ja hier deutlich gemacht worden – Multidimensionalität ist angesagt. Aber dennoch möchte ich auf ein paar Datengrundlagen einfach nur hinweisen, die auch schon im ersten Armuts- und

Reichtumsbericht eine sehr große Rolle gespielt haben. Ich möchte dabei erinnern an den Mikrozensus und an seine Ergebnisse, die wir ja nach wie vor jährlich in einem breiten Set zur Verfügung haben. Wir sind im Moment dabei, einen Längsschnittdatenfile zu erarbeiten, denn der Mikrozensus ist ja selber nicht als Panel angelegt, sondern als Querschnittsbefragung, und dazu bedarf es einer erheblichen Forschung, um vernünftige Ergebnisse zu erhalten. Wir sind auf dem besten Wege dazu. Ich hoffe, dass für den nächsten Armuts- und Reichtumsbericht ein entsprechendes Längsschnittmaterial aus dem Mikrozensus vorhanden ist.

Darüber hinaus arbeiten wir an einem so genannten „integrierten Mikrodatenfile“, d. h. hier wird von zwei sehr unterschiedlichen Erhebungen ein statistisches Matching vorgenommen. Auf der einen Seite die EVS – Einkommens- und Verbrauchsstichprobe –, auf der anderen Seite die Einkommensteuerstatistik. Dieses Matching wird vorgenommen, um, vor allen Dingen was die Reichtumsforschung betrifft, hier zusätzliche Angaben zu bekommen. Auf die Einzelheiten hier einzugehen, würde jetzt zu weit führen, aber ich möchte einfach nur einmal auf die Forschungsansätze in diesem Zusammenhang hinweisen.

Und nicht zuletzt führen wir auch 2003 wieder eine Einkommens- und Verbrauchsstichprobe durch. Für den neuen Armuts- und Reichtumsbericht werden wir alles daran setzen, um zunächst Halbjahresergebnisse und dann sehr umfangreiche Ergebnisse dafür zur Verfügung zu stellen.

Walter Hanesch (*Fachhochschule Darmstadt*):

Vereinfacht ausgedrückt, hat die Armuts- und Sozialberichterstattung zwei zentrale Aufgaben: zum einen eine Beschreibung und Erklärung der Entwicklung und Verteilung von Lebenslagen in der Bevölkerung zu leisten und zum anderen eine Grundlage für politisches Handeln bereitzustellen. Die Vorträge auf der heutigen Tagung haben wichtige Schritte zur Differenzierung der Analyse im Hinblick auf eine lebenslagenorientierte Beschreibung und Erklärung gesellschaftlicher Strukturen angesprochen. Hier besteht sicherlich noch ein erheblicher Nachholbedarf in der Armuts- und Reichtumsforschung der Bundesrepublik.

Auch wenn die Beiträge wichtige Anstöße für die Weiterentwicklung der Debatte geliefert haben, sind aus meiner Sicht viele Fragen offen geblieben. So haben Sie, Herr Volkert, in Ihrem Vortrag individuelle Ausstattung und individuelle Freiheiten gegenüber gestellt und damit eine analytische Trennung vorgenommen, die für mich nicht einsichtig ist. Sind doch viele Elemente, die Sie unter Freiheiten subsumiert haben, zugleich Komponenten der Ausstattung. So können Sie etwa „soziale Grundrechte“ genauso als eine Grundausstattung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben definieren. Auch die monetäre Ausstattung, die Ausstattung mit sozialen Diensten oder Sachleistungen sind als individuelle Voraussetzungen anzusehen.

In Ihrem Vortrag, Herr Voges, ist mir nicht klar geworden, warum Sie vorschlagen, sich auf einige wenige, auch bisher schon verwendete Lebenslagen-Indikatoren zu beschränken. Es ist sicherlich nicht ausreichend, darauf zu verweisen, dass diese Indikatoren auch bisher schon verwendet wurden. Die Frage stellt sich doch, ob die Lebenslage mit den von Ihnen angesprochenen Dimensionen und Indikatoren hinreichend beschrieben wird oder ob nicht weitere Dimensionen und Indikatoren heranzuziehen sind. So stellt sich z. B. im Zuge der Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur die Frage, ob wir künftig nicht auch den Zugang zu bzw. die Versorgung mit Informations-, Kommunikations- und Transportgütern oder auch mit sozialen Dienstleistungen direkt erfassen müssen, um ein angemessenes Bild der Lebenssituation zu gewinnen. Vielleicht ist es notwendig, regionale Studien oder zielgruppenbezogene Fallstudien durchzuführen, um einen Überblick darüber zu gewinnen, ob die von Ihnen genannten Dimensionen und Indikatoren tatsächlich die Aussagekraft haben, die ihnen zugesprochen wird.

Eine weitere Frage geht dahin, ob und ggf. wie wir in Zukunft nicht-monetäre Unterversorgungsschwellen fortschreiben sollten. Im letzten Armutsbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, den DGB und den Paritätischen Wohlfahrtsverband haben wir bewusst darauf verzichtet, solche Indikatoren heranzuziehen, da nicht zuletzt in diesem Punkt ein erheblicher Klärungsbedarf besteht. So hat eine Unterversorgungsschwelle (z. B. fehlender Schul- und/oder Ausbildungsabschluss) am Ende der 90er Jahre vermutlich einen anderen Stellenwert bzw. eine andere Aussagekraft als zu Beginn der 90er Jahre. Insofern besteht ein Klärungsbedarf, wie wir solche Fortschreibungen vornehmen könnten bzw. sollten. Eine andere Frage betrifft den oberen Randbereich der Verteilung von Lebenslagen: Müssen wir nicht – ähnlich wie bei der Einkommens- und Vermögensverteilung – auch sog. Überversorgungsschwellen definieren und – wenn ja – nach welchen Konzepten und Verfahren soll dies geschehen (z. B. Überversorgung im Wohnungsbereich in Bezug auf Zimmerzahl und Wohnfläche?). Es gibt somit noch eine Vielzahl von Fragen im Zusammenhang mit dem Lebenslagenansatz, die der weiteren Klärung bedürfen.

Um noch einmal auf meinen ersten Punkt zurück zu kommen: Zweifellos ist es notwendig, eine Differenzierung der Analyse im Sinne einer Lebenslagenorientierung vorzunehmen, wie dies hier angesprochen wurde. Um aber eine Grundlage für politische Entscheidungen und für politisches Handeln zu bekommen, werden wir nicht umhin kommen, auch wieder Vereinfachungen vorzunehmen. Prof. Hauser hat schon auf den Weg hingewiesen, die zentrale Dimension der Ressource Einkommen als Ausgangspunkt für die Einordnung der Lebenssituation heranzuziehen. Ich denke, dass für die künftige Fortschreibung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung z. B. das Verhältnis zwischen relativer Einkommensarmut auf der einen Seite und dem Sozialhilfeniveau auf der anderen Seite ein zentrales Thema sein wird. Können wir doch feststellen, dass das gesetzlich definierte sozialkulturelle Minimum in unserer

Gesellschaft eine immer größere Bedeutung für das gesamte Steuer- und Transfersystem bekommen hat. Insofern wird sich auch die Armuts- und Reichtumsberichterstattung mehr als bisher dieses Themas annehmen und z. B. zur Klärung der Frage einen Beitrag leisten müssen, inwieweit das gegenwärtige Sozialhilfeniveau ein Leben in „Freiheit von Armut“ ermöglicht. Wie dieser Beitrag aussehen könnte, auch dazu würde ich von den Referenten gerne mehr erfahren.

Roland Klose (*Diakonisches Werk der EKD*):

Mein Beitrag knüpft eher an das an, was Professor Hanesch und Professor Hauser gesagt haben, als an die beiden Referate. Er ist mir wichtig im Hinblick auf die zweite Phase der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, die wir ja heute auch diskutieren. Es geht nicht nur um eine Weiterentwicklung der Theoriebildung, das ist ja sicher auch wichtig und nützlich und hilft uns weiter. Mir geht es aber als Praktiker – ich vertrete zum Beispiel hier auch etwa 400.000 Kindertagesstättenplätze im evangelischen Bereich – dann auch darum, dass darüber diskutiert wird, ob ein Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten dahin gehend weiterhilft, dass weniger allein Erziehende und weniger Familien im Niedrigeinkommensbereich auf Sozialhilfe angewiesen sind, weil ihnen dieses erweiterte Angebot dabei geholfen hat, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. auszuweiten. Hierzu erwarte ich konkrete Kennziffern auch für den zweiten Bericht, dass ich eben überprüfe, ob dieses eine Instrument der Politik jetzt weiterhilft, die Lebensbedingungen für diese bestimmte Personengruppe, die wir damit im Auge gehabt haben, zu verbessern.

Ein anderes Beispiel ist die Integration von nicht krankenversicherten Sozialhilfeempfängern in die gesetzliche Krankenversicherung. Der Bundespräsident hat heute Vormittag gesagt, dass sie sieben Jahre weniger leben. Hilft es, wenn wir diese Menschen in die gesetzliche Krankenversicherung integrieren, oder hilft es nicht? Auch da sind für mich konkretere Kennzahlen und ein Vergleich im Zeitverlauf etwas ganz Wichtiges für die nächsten Berichte.

Claus Schäfer (*WSI in der Hans-Böckler-Stiftung*):

Zunächst zu Frau Sellach: Nicht alles, aber vieles von dem, was sie eingefordert hat für den künftigen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, findet sich schon in einem Gutachten, welches das WSI vor kurzem in Zusammenarbeit mit anderen für die Bundesregierung erstellt hat, allerdings für das Ministerium von Frau Bergmann. Dort steht insbesondere der Zusammenhang zwischen Familiensituation und Erwerbstätigkeit im Zentrum, auch in Verbindung mit der Zeitverwendung. Weil Herr Volkert dazu ein paar Zahlen erwähnt hat, will ich noch etwas ergänzen: Empirisch stellt sich die Situation noch wesentlich problematischer dar als Herr Volkert ausgeführt hat. Das Durchschnittseinkommen von westdeutschen Frauen in Vollzeitbeschäftigung macht nur 74 Prozent desjenigen der westdeutschen Männer aus, wenn Sie einen aktuellen Querschnittsvergleich zugrunde legen. Wenn Sie aber einen Längsschnittvergleich

machen über den gesamten Lebensverlauf – und das ist eigentlich die entscheidende Perspektive –, dann liegt das Durchschnittseinkommen von Frauen nur in Höhe von 43 Prozent der Männer – einfach deswegen, weil Frauen im Verlauf ihrer erwerbsfähigen Jahre wesentlich mehr Zeit in der Familie für Kindererziehung, für Pflege und für reine Haushaltsführung verbringen, während Männer unabhängig von Familienstatus und Kinderzahl fast immer durchgängig vollzeitbeschäftigt bleiben.

Diese auf die Unterschiede von Frauen und Männern fokussierende Berichterstattung soll übrigens auch fortgesetzt werden. Die Bundesregierung wird selbst entscheiden müssen, ob das zukünftig zweckmäßigerweise im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts geschieht oder wie jetzt erstmalig im Rahmen einer separaten Berichterstattung über Geschlechterunterschiede. Dieser letztgenannte Bericht wird übrigens im Januar oder Februar 2002 von der Bundesregierung freigegeben werden (s. WSI in der HBS – federführend, INIFES, Forschungsgruppe Tondorf, Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern – im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Düsseldorf/Stadtbergen/Berlin 2001).

Zu den beiden Impulsreferaten möchte ich auch noch eine ganz grundsätzliche Anmerkung machen. Sie ist nicht unbedingt eine Kritik an den beiden Referenten, sondern eine Kritik am Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung selber, weil dort neben der personellen Verteilung die funktionale Verteilung viel zu wenig beachtet wird, obwohl zwischen beiden große Abhängigkeiten bestehen. Wenn Sie, wie Herr Volkert ausgeführt hat, einen relativen Einkommensbegriff festlegen wollen, dann müssen Sie z. B. den Referenzwert aus der funktionalen Verteilung holen. Aber noch wichtiger ist Herrn Voges' Aussage zu Ursachen und Wechselwirkungen von Lebenslagen. Diese Ursachen und Wechselwirkungen haben im Zusammenhang mit personeller und funktionaler Verteilung eine noch sehr viel größere Bedeutung. Ein Großteil der Probleme in der personellen Verteilung, auch ein Großteil der Armut, hat ihre Ursachen in der funktionalen Verteilung. Genauer: Wir haben unter anderem deswegen so wenig Beschäftigungsmöglichkeiten und deswegen so viel Armut, weil es eine problematische funktionale Verteilung gibt. Wir haben auch deswegen geringe Möglichkeiten der öffentlichen Hand, Ungleichheiten zu bekämpfen, gerade auch finanziell zu bekämpfen, weil es eine problematische funktionale Verteilung gibt.

Das ist zunächst nur eine Behauptung, die ich aber schon mit wenigen Zahlen belegen kann:

Wenn der Anteil der verfügbaren Lohneinkommen am gesamten verfügbaren Volkseinkommen nach der öffentlichen Umverteilung vor 30 Jahren 56 Prozent betrug oder vor 20 Jahren 53 Prozent, aber heute nur noch 43 Prozent ausmacht, dann haben Sie hier eine Erklärung dafür, dass die Binnennachfrage in Deutschland nicht anspringt und

dadurch der Arbeitsmarkt belastet wird bzw. zu wenig Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen.

Oder wenn vor 30 Jahren die durchschnittliche Belastung der Lohneinkommen durch direkte Steuern 6 Prozent war, heute aber 20 Prozent ist, während umgekehrt die Belastung von Gewinn- und Kapitaleinkommen aktuell nur noch 6 Prozent beträgt, während sie sich vor 30 Jahren auf 20 Prozent belief, dann haben Sie in dieser Scherenentwicklung eine ganz unmittelbare Ursache für Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand, die natürlich die Möglichkeiten beeinträchtigen, Armut durch Sozialhilfe und anderes zu bekämpfen.

Aus meiner Sicht hat die Bundesregierung im ersten Armuts- und Reichtumsbericht versäumt, auch eine Ursachenanalyse von Armut aufzunehmen, obwohl die funktionale Verteilung, wie gesagt, eine wesentliche Ursache für die personellen Verteilungsprobleme ist. Aber dies Versäumnis kann man ja beim nächsten Bericht nachholen.

Wilhelm Breuer:

Nach dieser ausführlichen Stellungnahme muss ich nun die Diskussion beenden, sonst kommen wir mit dem Zeitplan nicht mehr durch. Ich gebe beiden Referenten noch die Gelegenheit zu einem Schlusswort. Herr Volkert, beginnen wir wieder mit Ihnen.

Jürgen Volkert:

Ich antworte wieder der Reihenfolge nach, „Input-Output-Unterscheidung“ war das erste Stichwort von Herrn Piorkowsky. Ich sehe da ein Problem, wenn Sie diese Unterscheidung konsequent durchhalten wollen. Am Beispiel des Einkommens möchte ich es erläutern: Einkommen kann Einkommensziel sein, und wenn Sie dies erreichen, dann sind Ihre Ressourcen höher. Es geht hier um die Wechselwirkungen zwischen Ausstattung, instrumentellen Freiheiten und Zielverwirklichung, die ich in meinem Vortrag kurz erwähnt habe. Ebenso können Sie das Ziel verfolgen, sich zu qualifizieren: Es setzt voraus, dass Sie entsprechende Bildungseinrichtungen als instrumentelle Freiheiten nutzen (können). Nehmen Sie diese Freiheiten in Anspruch und erreichen den angestrebten Bildungsabschluss, dann verwirklichen Sie zugleich eines Ihrer Ziele, wodurch Sie wiederum Ihre Qualifikation, d. h. Ihre persönliche Ausstattung verbessern. Kurz, Input und Output lassen sich oft allenfalls schematisch und nicht inhaltlich trennen; dazu sind die Wechselwirkungen zu ausgeprägt. Sie haben auch gesagt, es käme nicht heraus, wie mit Ressourcen umgegangen wird. Das kann man schon herausfinden: So können Sie die Ressourcen mit dem Ergebnis, d. h. dem Grad der Zielverwirklichung vergleichen und außerdem kann man prüfen, inwieweit instrumentelle Freiheiten vorhanden waren und genutzt wurden. Das heißt, zu untersuchen, in welchem Maße von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht wurde, die die Gesellschaft bietet, um mit eigener Ausstattung Ziele zu verwirklichen. Einige machen vielleicht aus gleichen Ressourcen mehr als andere – dann können Sie daraus schließen,

dass effizienter mit den Ressourcen umgegangen wird. Das wäre prinzipiell denkbar, aber schwer zu messen.

Zweitens zu Ihrer Frage, Herr Hanesch: Ich teile Ihre Einschätzung, dass es hier einerseits um eine differenzierte Beschreibung und andererseits um die Frage nach dem politischen Handlungsbedarf und den Handlungsmöglichkeiten geht. Und genau dadurch kam es zu meiner Differenzierung: Ich betrachte einerseits, welche individuelle Ausstattung vorhanden ist, wobei ich z. B. an der Begabung nichts verändern kann. Durch politisches Handeln können aber die instrumentellen Freiheiten verändert werden. Daher bildet die Orientierung an der politischen Gestaltbarkeit ein wesentliches Element unserer Unterscheidung, nach der Sie gefragt haben. Instrumentelle Freiheiten, das sind die Dinge, die Staat und Gesellschaft verändern können. Natürlich bestehen zwischen individueller Ausstattung und instrumentellen Freiheiten enge Zusammenhänge, ich habe gerade in meiner Antwort auf Herrn Piorkowskys Frage auf diese hingewiesen. Selbstverständlich betreffen soziale Grundrechte die Einzelnen – weil sie aber durch politisches Handeln verändert werden (können), zählen wir sie zu den instrumentellen Freiheiten. Wenn Sie beispielsweise den Einzelnen von staatlicher Seite mehr Bildungschancen einräumen, dann müssen diese auch genutzt werden, damit eine höhere Qualifikation herauskommt. Daher haben wir differenziert zwischen dem, was vom Einzelnen ausgeht (persönliche Ausstattung) und dem, was Staat und Gesellschaft gestalten können und müssen. Politisches Handeln kann nur die Voraussetzungen schaffen. Ob diese genutzt werden, das ist eine andere Frage.

Und natürlich wird es ganz wesentlich sein, dass wir uns über die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums nicht nur relativ, sondern sehr konkret Klarheit verschaffen. Was wollen wir den Einzelnen faktisch zubilligen, auf welches konkrete Existenzminimum können sie sich in jedem Fall verlassen – und nicht nur unter der Voraussetzung, dass das Durchschnittseinkommen gegenwärtig ein bestimmtes Niveau erreicht oder zunimmt? Ich halte dies ebenfalls für eine wichtige Information, die Vergleiche mit den Sozialhilfeniveaus zulässt.

Die Frage nach der Kinderbetreuung, Herr Klose, ist einerseits eine Frage des Arbeitsmarktzuganges, andererseits sollte sie aber nicht nur in dieser Richtung gestellt werden. Denn es handelt sich vermutlich auch um eine Frage der sozialen Chancen. Schließlich geht es bei der Kinderbetreuung nicht nur darum, dass Frauen und Männer arbeiten können. Es kann durchaus weitere persönliche Ziele geben, die nur erreicht werden können, wenn eine gute und verlässliche Kinderbetreuung vorhanden ist. Erneut kommen wir hier auf die vielfältigen Bedeutungen des Zeitbudgets zur Verwirklichung eigener Ziele, die wir schon mehrfach diskutiert haben.

Herr Schäfer, ich denke schon, dass die funktionale Verteilung weiterhin eine große Rolle spielt. Vielleicht kommt sie – wie vieles andere – bislang zu kurz. Allerdings stellt

sich in der heutigen Zeit mit ihren neuen Arbeitsverhältnissen die Frage, ob die Trennung wirklich noch so verläuft, dass wir wie früher sagen können: Die Lohn- und Gehaltsbezieher einerseits sind eher „ärmer“ und die Selbstständigen oder Gewinnbezieher andererseits sind eher „reicher“. Oder leben wir vielleicht eher in einer Zeit, in der wir die „reichen“ höheren und leitenden Angestellten auf der einen Seite haben und auf der anderen Seite die „armen“ Scheinselbstständigen, die eigentlich beide nicht in die alten funktionalen Gruppen passen, aber nach den formalen Abgrenzungskriterien dort landen? Ich will damit nicht sagen, dass Ihr Punkt nicht relevant wäre. Ich möchte nur zu bedenken geben, dass es heutzutage schwierig ist, anhand der funktionalen Verteilung auf die personelle Verteilung und die Verwirklichungschancen zu schließen. Sicherlich müssen die Fragen der funktionalen Verteilung aber mitdiskutiert werden.

Wolfgang Voges:

Noch einmal zu der möglichen Erweiterung um weitere Dimensionen: Ich stimme Ihnen zu, dass die Zeitdimension in der Tat etwas sehr Wichtiges ist, wir haben das auch bei den wenigen Angaben im ECHP feststellen können. Grundsätzlich denke ich, wenn tatsächlich das Lebenslagenkonzept in dieser Form aufrecht erhalten und mit diesen Dimensionen Bestandteil der Berichterstattung werden soll, dann sollte man auch einen Konsens bilden, welche man langfristig tatsächlich betrachten will. Ich halte es nicht für gut, wenn man sagt, wir betrachten jetzt in dieser Legislaturperiode die Zeit, die werfen wir beim Bericht für die nächste Legislaturperiode wieder raus, dafür werden dann die Informations- und Kommunikationsleistungen oder etwas anderes hereingenommen etc. Ich denke, wenn man Kontinuität und Vergleichbarkeit erreichen will, dann muss man sich entscheiden, welche Dimensionen es tatsächlich wert sind, dass wir sie über die nächsten zehn oder zwanzig Jahre einfach einmal betrachten. Dazu, denke ich, muss eine ausführliche Debatte geführt werden, Ad-hoc-Lösungen halte ich nicht für besonders geeignet.

Zu der Frage der Daten: Darauf hatten Sie vom Statistischen Bundesamt, Herr Steiger, so schön hingewiesen. Aber wir haben ja nun lange genug daran herumgebastelt, Indikatoren für die Gesundheit zu finden. Das Rauchverhalten im Mikrozensus 1995 ist natürlich fantastisch, das würden wir ja auch gerne weiter betrachten, aber ich hatte ja gerade ein Plädoyer gemacht für eine Längsschnittbetrachtung. Wann ist Rauchen das nächste Mal wieder dran? In fünf, sechs Jahren wahrscheinlich wieder. Sie sehen, das ist ein absolutes Dilemma, und ich kann natürlich Gesundheit, Lebensstileinflüsse, die die Gesundheit beeinträchtigen, zeitpunktbezogen analysieren, das gibt wunderbare Korrelationen. Aber ich hatte ja vorhin gerade dieses Plädoyer erhoben, mindestens den Punkt der Konstitution und der Auswirkung immer zu kombinieren. Und das, muss ich sagen, ist mit dem Mikrozensus in der gegenwärtigen Form nicht möglich. Wenn Sie uns Ihren kombinierten Mikrozensus zur Verfügung stellen, dann kann ich Ihnen vielleicht ein anderes Urteil abgeben, aber im Moment muss ich das eher sehr negativ sehen.

Zur Bestimmung von Schwellenwerten: In der Tat, das ist ein schwieriges Dilemma, Sie haben es gesehen. Ich stimme Ihnen zu, das periodenzentriert vorzunehmen ist eine heikle Sache. Und weil eben daraus politische Konsequenzen oder politische Handlungsaufforderungen abgeleitet werden, denke ich, dass man da sehr vorsichtig vorgehen muss. Deswegen habe ich auch hier etwa für Bildung keinen Schwellenwert genannt.

Das einzige, was uns aufgefallen ist: Wenn wir das Übliche nehmen, was bei anderen Systemen gemacht wird, dass man periodenzentriert, also zu einem bestimmten Zeitpunkt die Verteilung betrachtet, wobei man eine Reihe von Jahren im System sieht, bringt das nichts. Es gibt einfach Kohorten, die bildungsmäßig wenig Chancen hatten. Das ist ein sehr heikles Thema, und bevor wir dazu etwas veröffentlichen, werden wir sicher erst einmal mit dem BMA Rücksprache halten, ob es Sinn macht.

Dann die Frage, ob es sinnvoll sei, Indikatoren zu verwenden. Lassen Sie es mich so sagen: Ich habe das ja nun einige Jahre gemacht, aber ich muss Ihnen sagen, solche eindimensionalen Indikatoren öffnen der Willkür Tor und Tür, ich bin in zunehmendem Maße davon abgekommen. Ich verstehe, dass Sie als jemand, der in der Praxis ist, diese Indikatoren und diese Angaben lieben. Ich kann nur sagen, häufig haben sie den Stellenwert von Kaffeesatzleserei. Ich halte das für viele Fragen nicht für angemessen.

Zu der Frage der funktionalen Verteilung: Da stimme ich Ihnen zu, das muss ein Bestandteil des Armuts- und Reichtumsberichts sein, weil das doch erhebliche Auswirkungen hat in Bezug auf die Erwerbschancen.

Wilhelm Breuer:

Vielen Dank, das war eine sehr interessante Diskussion. Einen Konsens haben wir natürlich nicht, den könnten wir nur auf einer sehr oberflächlichen Scheinebene konstruieren. Denn wenn Sie das alles, was hier angeregt wurde, noch aufnehmen in Ihren Ansatz, dann fürchte ich, dass bis zum nächsten Armuts- und Reichtumsbericht keine empirischen Daten vorliegen werden. Wahrscheinlich werden also die Differenzen noch weiter ausgetragen werden.

Wir sind auf einem guten Wege, von der Eindimensionalität zu einer Mehrdimensionalität zu kommen, aber es wird ein langer Weg sein, in der konkreten Lebenslageforschung zu Konzepten zu kommen, wobei Forschung und Bericht der Bundesregierung ja nicht dasselbe sind. Einerseits brauchen wir eine ganze Menge an weiterführender Grundlagenforschung in Deutschland, weil wir hier wirklich ein Gebiet haben, das lange und nicht ganz unbeabsichtigt vernachlässigt worden ist. Hier ist sehr viel nachzuholen. Andererseits stehen wir auch in der Notwendigkeit, nicht nur dass die Bundesregierung weitere Berichte vorlegen wird, die Bundesregierung wird ja auch etwas tun. Und wir wollen auch identifizieren, wo sozialpolitisch gehandelt werden

kann. Also vielleicht wird man in Zukunft auch ein paar Kompromisse finden müssen zwischen der Ablehnung der eindimensionalen Indikatoren und der Realisierung eines ganz komplexen Gebäudes. Ich wäre persönlich aus politischer Sicht schon froh, wenn ich ein paar Interdependenzen sähe, an denen klar wird: Hier sind Interventionen möglich und nötig, denn dann hätten wir etwas, wo man sagen kann, dass dort politisch zu handeln ist. Und was ich mir dann noch wünsche – auch aus der Forschung, das kann die Politik nicht allein leisten –, wäre ein bisschen mehr an Wirkungsanalyse. Denn wir leben ja nicht in einem Land, in dem gar nichts an Interventionen geschieht. Wir geben Milliarden aus für Interventionen, und da ist auch einmal zu prüfen, was wir eigentlich damit erreichen. In Zukunft sehe ich also noch ein Forschungsdesiderat im Bereich der Wirkungsanalysen und der weiteren Vertiefung der Grundlagenforschung. Und ich hoffe, dass wir nicht aus dem Auge verlieren, was es denn an pragmatischen und konkreten Ansatzpunkten gibt, wo wir der Bundesregierung auch vorschlagen können, wo etwas getan werden kann.

3. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung und die Berichterstattung in Ländern und Kommunen

Moderation: *Ulrike Mascher*, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Meine Damen und Herren, für uns alle hat, glaube ich, heute Morgen der Bundespräsident sehr eindrücklich klargemacht, dass es bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung nicht um einen Selbstzweck geht, sondern dass es darum geht, sich immer wieder zu vergewissern, wie die Chancen in unserer Gesellschaft verteilt sind, was Solidarität und Gerechtigkeit für den Zusammenhalt einer Gesellschaft bedeuten.

Die Berichterstattung hat es sicher nötig, sich auch immer wieder wissenschaftlich zu vergewissern, was möglich ist und was noch entwickelt werden muss. Aber ich glaube, sie hat genauso nötig, sich immer wieder auch mit denen auseinander zu setzen, die nicht nur Modelle und mögliche Messkriterien entwickeln, sondern auch ganz praktisch sozialpolitisch handeln. Wir haben uns bei unserer Armuts- und Reichtumsberichterstattung – allerdings mehr bei der Armutsberichterstattung – darauf stützen können, dass eine ganze Reihe von Ländern und Kommunen schon lange vor der Bundesregierung Sozialberichterstattung oder Armutsberichterstattung zu einem Bestandteil ihrer Sozialpolitik gemacht haben. Wir haben davon gelernt, und die Berichte der Länder und Gemeinden haben uns, schon bevor unser Bericht vorlag, Hinweise gegeben, dass „Armut in einem reichen Land“ nicht nur eine prägnante Formulierung, sondern auch Teil der Realität ist. Die Bundesregierung hat sich jetzt auch an dieser Berichterstattung beteiligt, und ich glaube, dass es für uns alle von Vorteil ist, mit den Ländern und Kommunen, die Erfahrungen damit haben oder in die Berichterstattung einsteigen, in einen Erfahrungsaustausch einzutreten.

Ich freue mich deswegen, dass heute Herr Dr. Josef Fischer, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, hier ist. Das Land Nordrhein-Westfalen hat bereits vor einigen Jahren eine mittlerweile sehr entfaltete Sozialberichterstattung in die Wege geleitet. Davon können wir sicher alle lernen. Weiterhin freue ich mich, Herrn Professor Dieter Schimanke, den Staatssekretär des Ministeriums für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, hier begrüßen zu dürfen. Mit Sachsen-Anhalt ist ein Land vertreten, das sich bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung noch in der Phase der Konzeption und Planung befindet. Dann darf ich hier den Beigeordneten für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule der Stadt Leipzig, Herrn Burkhard Jung, begrüßen. In Leipzig ist 1999 ein Lebenslagenreport erschienen. Und als letztes begrüße ich aus meiner Heimatstadt den Sozialreferenten Friedrich Graffe, den berufsmäßigen Stadtrat der Stadt München. In München gibt es eine langjährige Erfahrung mit Armutsberichterstattung. Schon 1985 ist hier der erste Bericht erschienen. Ich muss sagen, dass wir uns wohl kaum hieran getraut hätten, wenn wir alles das

gewusst hätten, was wir vorhin in den beiden Vorträgen von Herrn Professor Volkert und Dr. Voges gehört haben.

Im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung haben wir versucht, die Erfahrungen von Ländern und Kommunen einzubeziehen. Für uns ist es wichtig zu hören, welche Bedeutung diese Berichterstattung des Bundes auch umgekehrt für die Länder und Kommunen hat, welche Möglichkeiten einer Verzahnung oder Verknüpfung Sie sehen oder an welchen Stellen Sie eher spezifische Unterschiede sehen, die eine Verknüpfung nicht ermöglichen. Von Interesse wäre auch zu wissen, welche Auswirkungen die Armutsberichterstattung aus Ihrer Erfahrung z. B. auf planerische Entscheidungen für Ihr Land oder Ihre Kommune hatte – soweit Sie damit schon Erfahrungen haben. Ich darf Sie bitten, Herr Fischer, mit Ihrem Statement zu beginnen. Wir wollen dann nach den Statements in eine Diskussion eintreten, bei der auch die anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu Wort kommen sollen.

Die Sozialberichterstattung in Nordrhein-Westfalen

Dr. Josef Fischer, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen

Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, Nordrhein-Westfalen ist ein großes Bundesland, sowohl was die Bevölkerung anbelangt als auch von der Fläche her. Groß waren auch die Probleme, mit denen wir in den Montanregionen konfrontiert wurden und die heute auch andere Regionen treffen. Wir waren dadurch gezwungen, manche Themen früher anzupacken als andere. Das hat also nicht nur mit besonderem Eifer zu tun, die Lage hat es einfach erfordert. Ich denke, wir haben auch in dem Bereich, der hier thematisiert wird, einiges geleistet.

Vielleicht noch zum Namen des „Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie“: Das ist ein neu zusammengeführtes, neu strukturiertes Ressort. Es steckt eine einfache und wichtige Überlegung dahinter. Man sollte Sozialpolitik und auch Arbeitsmarktpolitik nicht nur für diejenigen machen, die bereits in Not geraten sind, sondern man sollte auch mehr tun, damit Not erst gar nicht entsteht und die Leute, die in Not geraten sind, schneller wieder ins Arbeitsleben zurückkehren können. Deswegen ist es wichtig, im Bereich Arbeit und Soziales mehr präventiv zu arbeiten und z. B. Qualifikation einzubeziehen. Das ist ein wesentliches Instrument, um Chancengleichheit zu schaffen und möglichst vielen zu helfen, eigenständig zu leben und zu arbeiten.

Mir geht es so wie Ihnen, Frau Vorsitzende: Wenn man sich die Vorträge vergegenwärtigt, die wir eben gehört haben, dann spürt man, dass wir uns in einem schwierigen Gelände bewegen. Aber ich glaube, und das ist ein Verdienst des Berichts der Bundesregierung und auch anderer Armuts- und Reichtumsberichte – vor allem Armuts-

berichte, denn Reichtumsberichte sind neu –: Es wird deutlich, dass es wichtig ist zu handeln. Es gibt genug Anhaltspunkte, die die Politik veranlassen, tätig zu werden. Wir erhoffen uns und denken, dass der Bericht dazu beiträgt, in Zukunft vielleicht doch noch zielgenauer und wirksamer vorgehen zu können, auch wenn theoretisch noch nicht alles gesichert ist, und dass man möglicherweise schneller handeln kann und im günstigen Falle auch präventiv.

Wer praktisch handelt, muss natürlich aufpassen – das habe ich heute ebenfalls gelernt –, dass man sich durch seine gut gemeinten Aktivitäten das längerfristig Gebotene nicht verbaut. Wir werden also sorgfältig zu beobachten haben, was in der Theorie geleistet wird, und zu kontrollieren, ob wir uns nicht in Sackgassen befinden, sondern auf einem guten Weg.

Nun zu Nordrhein-Westfalen: Wir haben in der Tat mehrjährige Erfahrungen mit der Armutsberichterstattung. Unsere Kommunen haben in den 1980er und 1990er Jahren angefangen, Armut, Ausgrenzung und Ungleichheit in ihre Sozialberichterstattung aufzunehmen. Auf Landesebene haben wir systematisch 1992 damit begonnen. Der Auftrag kam von unserem Landtag, und wir haben in den Jahren 1992 bis 1998 acht grundlegende Einzelstudien zu Schwerpunktthemen und besonders betroffenen Gruppen erstellt und veröffentlicht. Ich denke, wir konnten damit eine Pionierarbeit leisten, die auch bundesweit eine gewisse Anerkennung gefunden hat.

1998 kam dann unser Landessozialbericht, der diese acht Einzelstudien bündelt und aktualisiert. Er befasst sich mit unterschiedlichen Facetten der Armut und dient zugleich dem Ziel, den Blick für das Vorhandensein von Armut zu schärfen, was, wie wir vorhin gehört haben, nicht ganz einfach ist. Wir werten in diesem Bericht Daten, Umfang und Strukturen des Armutspotenzials aus und fragen auch, welche Perspektiven die Betroffenen haben und versuchen dies mit Falldarstellungen zu eruieren. Die Kurzfassung dieses Berichts finden Sie in Ihrer Mappe.

Jetzt, nachdem der Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vorliegt, geht es darum, die Erfahrungen zusammenzuführen, die der Bund, die Länder, die Kommunen und die Wohlfahrtsverbände gemacht haben. Ich denke, gerade die konzeptionelle Sucharbeit, die noch geleistet werden muss, und die Vielfalt der Probleme legen es nahe, dass wir das, was wir über das Thema aus unserem praktischen Handeln und aus unseren Untersuchungen wissen, zusammenlegen und koordinieren. Ich glaube aber, da machen alle mit. Wir sind jedenfalls dazu entschlossen.

Ferner gilt es, Datenlücken zu schließen. Das ist heute auch sehr deutlich geworden. Das betrifft vor allem die Aspekte Reichtum und Vermögen. Extreme Armutslagen und insbesondere die versteckte Armut sind zu identifizieren. Wir fragen uns natürlich auch, inwieweit Armut vererbbar ist und wie stark die Fluktuation in die und aus der Sozial-

hilfe auftritt. Um das zu klären, brauchen wir eine kontinuierliche Berichterstattung. Und deswegen freut es uns – wir selber wollen das ebenfalls machen –, dass sich der Bund das auch vorgenommen hat. Wir versprechen uns davon viel, ich denke, der Armuts- und Reichtumsbericht des BMA legt dafür einen wichtigen Grundstein.

Allerdings muss ich auch sagen, die Datenlücken schmälern nicht so sehr den Wert der Berichte, die bisher vorliegen, wie das manchmal angedeutet worden ist. Die Datenlücken können einige wesentliche Tatbestände nicht verdecken. Wir haben es – und ich erlaube mir jetzt trotz der bisherigen Diskussion, den Einkommensaspekt einmal in den Vordergrund zu stellen – mit einer massiven Einkommensumverteilung zu tun, und zwar von unten nach oben. Das sagt der Bericht ganz klar. Der Bericht sagt auch, dass die Arbeitslosigkeit eine wesentliche Ursache der Armut ist.

Ich denke, das widerlegt auch Kritiker, die behaupten, der Bundesregierung gehe es darum, den Reichen etwas zu nehmen und nicht darum, den Armen etwas zu geben. Das ist angesichts der Fakten, die auf dem Tisch liegen, so glaube ich, die falsche Sicht. Wenn bei der Einkommensverteilung etwas schief läuft, dann muss die Politik die Verlierer *und* die Sieger im Blick haben.

Vielleicht dazu eine persönliche Bemerkung: Ich glaube, dass wir hier eine Entwicklung haben, die unserem ökonomischen Lehrbuchwissen nicht ganz entspricht. Es gilt die Regel: Hohe Gewinne, hoher Wohlstand oder Einkommen der etwas besser Gestellten führen zu Investitionen und Investitionen zu neuen Arbeitsplätzen. Wir hatten zwanzig Jahre lang, im Durchschnitt gerechnet, eine hervorragende oder eine sehr gute Gewinnentwicklung. Es gibt auch Unternehmen, die keine Gewinne machen, die in Konkurs gehen, aber der Durchschnitt war in den letzten zwanzig Jahren gut. Das sieht man auch daran, dass die bereinigte Lohnquote – der Anteil der Lohneinkommen am Sozialprodukt – so niedrig ist wie etwa in den 60er Jahren. Ich sage das nicht, weil ich glaube, dass der Markt versagt hätte, im Gegenteil. Ich habe eher die Befürchtung, dass bei zu vielen kraft ihres Einkommens und ihres Vermögens der Machtaspekt zum Vorschein kommt, den Herr Volkert angesprochen hat, dass sich zu viele den Regeln des Marktes entziehen können. Vielleicht ist das ein Grund dafür, dass wir diese Situation haben, wie sie ist.

Auf der anderen Seite belastet es den Arbeitsmarkt, wenn wir unsere sozialen Sicherungssysteme fast ausschließlich über Lohnnebenkosten finanzieren. Wenn ich eine Gesellschaft habe, die immer älter wird; wenn ich zugleich die Beiträge stabil halten muss, weil hohe Beiträge die Beschäftigung beeinträchtigen; und wenn ich dann noch das Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme halten will, wie sie sind, dann geht die Rechnung nicht auf. Wir sind da in ein Dilemma geraten, für das man in Zukunft eine Lösung finden muss. Oder ein anderes Beispiel: Uns gibt es natürlich zu denken, wenn uns in der internationalen Schulleistungsuntersuchung *Pisa* vorge-

rechnet wird, dass die Bundesrepublik das Land ist, in dem das Schulsystem soziale Ungleichheit im internationalen Vergleich am wenigsten kompensiert. Dies ist eine ganz schwierige Feststellung, auch für die Länder. Ich denke, diese Beispiele zeigen, dass sich Armut und Ausgrenzung mit den Mitteln der Sozialpolitik allein nicht beheben lassen. Es ist deutlich geworden, dass man mehrere Dimensionen der Armut und entsprechende Ansätze zu ihrer Überwindung berücksichtigen muss.

Ich will noch einige Bemerkungen machen zu dem, was wir in Nordrhein-Westfalen im Bereich der „Therapie“ unternehmen. Da fühle ich mich, wenn ich jetzt daran erinnere, was die Modelle vorhin gezeigt haben, in guter Gesellschaft. Die Dimensionen, die von Herrn Voges angesprochen worden sind, erfüllen wir da flächendeckend. Ein wichtiger Ansatzpunkt, ich habe ihn schon erwähnt, ist die Qualifikation. Da geht es insbesondere auch um Jugendliche. Wir haben in Nordrhein-Westfalen seit 1996 einen Ausbildungskonsens, der besagt, dass jeder Jugendliche, der ausgebildet werden will, einen Ausbildungsplatz bekommt. Das halten wir Jahr für Jahr durch, auch in diesem und den nächsten Jahren. Unternehmen, Gewerkschaften, Kommunen, Land, Arbeitsverwaltung, alle, die damit zu tun haben, sind in diesem Konsens Partner. Wir wissen, dass es eine Reihe von Jugendlichen gibt, denen solche Angebote nicht helfen. Wir haben daher ein Programm, das heißt *Jugend in Arbeit*, in dem wir Jugendliche, die länger arbeitslos sind – inzwischen sind wir bei Jugendlichen, die ein halbes Jahr und länger arbeitslos sind –, persönlich ansprechen und sie begleiten auf dem Weg, sich nachzuqualifizieren und eine Stelle zu finden. Das machen wir in enger Zusammenarbeit mit Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Jugendamt und natürlich, das ist ganz wichtig, mit den Unternehmen.

Wir sind jetzt dabei, unser Weiterbildungssystem, das flächendeckende Angebote bereithält – berufliche und allgemeine Weiterbildung –, stärker auf die Menschen auszurichten, die im Berufsleben stehen und dort nicht zu den Hochqualifizierten gehören. Wir machen die Erfahrung, dass große Unternehmen ihr Management sehr gut weiterbilden, bei den weniger Qualifizierten lässt es nach und in kleinen und mittleren Unternehmen wird die Weiterbildung vielfach nur ad hoc praktiziert.

Und wir sind dabei – da möchte ich nun ein Stichwort nennen, das bisher noch nicht gefallen ist –, diese Instrumente auch ganz gezielt für Jugendliche mit Migrationshintergrund einzusetzen. Das ist ein ganz besonderes Problem, und da ist auch Nordrhein-Westfalen mit einem hohen Anteil an Ausländern besonders gefordert.

Uns geht es bei diesen Aktivitäten darum, den Präventionsgedanken in den Vordergrund zu stellen. So haben wir unter anderem das Instrument der Transfargesellschaft fast flächendeckend eingesetzt. Dies ist auch ein neues Element des *Job-AQTIV-Gesetzes*, von dem wir uns eine wesentliche Unterstützung in der präventiven Arbeitsmarktpolitik erwarten.

Wir haben eine Initiative „Einkommen der Zukunft“ mit dem Stichwort „Mitarbeiterkapitalbeteiligung“ gestartet. Wir sind überzeugt, dass dieses Projekt – richtig eingesetzt – sowohl den Unternehmen als auch den Beschäftigten Chancen bringt und dass es zum sozialen Ausgleich beitragen kann.

Als letztes Beispiel möchte ich unsere Sozialagentur nennen, also einen neuen Schritt, den wir in der Sozialpolitik machen. Wir wollen weg von dem Verhalten, dass im Sozialamt nur festgestellt wird, ob ein Anspruch auf Hilfe besteht oder nicht. Wir rücken die Aufgabe in den Mittelpunkt, den Betroffenen aus der Notlage herauszuhelfen. Das gilt natürlich nicht für die, die nicht mehr erwerbsfähig sind, da gelten andere Regeln, da geht es um Hilfe an sich. Aber für diejenigen, die im erwerbsfähigen Alter sind und auch grundsätzlich arbeiten können, wäre eine „Hilfe als Selbstzweck“ im Grundsatz das falsche Rezept. Ein Beispiel ist vorhin schon genannt worden: die allein erziehende Mutter. Hier ist in vielen Fällen mit einer Kinderbetreuung, die eine Berufstätigkeit zulässt, besser geholfen als mit der Sozialhilfe.

Wir machen schließlich auch bei der Sozialberichterstattung einen neuen, einen nächsten Schritt. Wir entwickeln derzeit mehrere Bausteine für ein Informationssystem im Internet. Wir wollen dadurch Sozialhilfe jedem, der beruflich oder auch persönlich damit zu tun hat, zeitnah und differenziert, dabei aber benutzerfreundlich über das Internet zur Verfügung stellen. Wir machen eine Fachdatenbank Sozialhilfe, einen Datenpool Sozialberichterstattung und eine Sozialhilfe-CD und natürlich gibt es Links zu anderen wichtigen Informationsquellen. Wir wollen dieses Informationssystem in den nächsten Wochen, also zu Jahresbeginn, ins Internet stellen.

Unser Ziel ist es, Sozialberichterstattung zeitnah zu gestalten und insbesondere die Kommunen als Sozialhilfeträger möglichst gut zu informieren. Wir wollen neben den Kommunen andere, die ebenfalls auf diesem Gebiet Wichtiges leisten, wie Kirchen und Verbände, auch Parteien und Gewerkschaften, jederzeit auf dem Laufenden halten. Schließlich sind wir bereit, und das machen wir sehr gerne und werden das auch intensiv tun, uns mit dem Bund, mit anderen Ländern und Kommunen abzustimmen und voneinander zu lernen.

Ulrike Mascher:

Vielen Dank, Herr Dr. Fischer. Ich würde vorschlagen, dass wir uns jetzt anhören, welche Erfahrungen Sie in Leipzig mit Ihrem Lebenslagenreport gemacht haben, auch um einmal den Unterschied zwischen Ländern und Kommunen zu hören.

Lebenslagenreport Leipzig

Burkhard Jung, Beigeordneter für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule der Stadt Leipzig

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich würde gerne mit dem Bonmot des Anfangs beginnen: Wir wussten sehr wohl, dass es alles wissenschaftlich noch unsicher ist und haben uns trotzdem getraut, weil wir eben Politik machen müssen, sprich, um es ernster zu sagen: Wer die Situation tagtäglich vor Augen hat, dass der städtische Haushalt davongaloppiert, dass die Sozialhilfe davongaloppiert, der muss sich schon die Frage stellen: Wie kriegen wir das hin, dass wir strategisch steuernd eingreifen und dennoch den Einzelnen in seiner Not erfahrbar halten, erlebbar halten und ihm ganz gezielt und zielgenau helfen können. Und ich sage bewusst dem *Einzelnen*, denn dies ist eine Erkenntnis, die wir gewonnen haben: Alle gruppenspezifischen Ansätze sind nur begrenzt tauglich. Ich muss das so provokativ am Anfang sagen. Wir suchen dringend die Ansätze, um gezielt dem Einzelnen in seiner ganzheitlichen Lebenssituation helfen zu können.

Insofern hätten wir auch – so muss ich sagen – *ohne* die Bundesregierung und ohne diesen Ansatz versucht, uns sozialplanerisch einer Berichterstattung zu nähern, und da war München in der Tat Vorreiter für die Kommunen, um Hilfen zu bekommen für die tagtägliche Arbeit. Mit anderen Worten: Der *Lebenslagenreport Leipzig* – Sie haben eine Zusammenfassung in Ihren Papieren liegen, deshalb will ich auch nicht ganz ausführlich darauf eingehen – hatte von Anfang an das Ziel, Handlungsempfehlungen abzuleiten. Was bekommt Politik empfohlen, um wirklich zu agieren? So hat sich auch diese Gruppe, die das erarbeitet hat, zusammengesetzt aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wohlfahrtsverbänden, freien Trägern und Wissenschaft. Sie hat von Anfang an immer auf die Umsetzbarkeit gezielt, das war das wesentliche Ziel dieses Reports.

Ich will nur einige **Ergebnisse** kurz aufleuchten lassen, damit Sie die Situation in Leipzig einmal vor Augen haben, vielleicht auch im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen. Sicher ist Arbeitslosigkeit das zentrale Problem. Wir müssen uns einfach merken, 17 Prozent Arbeitslosenquote durchziehen uns in den letzten Jahren konstant – mal ein paar Prozentpunkte hinter dem Komma nach oben, mal nach unten. Wir haben zweitens in diesem Bereich vor allen Dingen einen rasanten Anstieg der jungen Arbeitslosen. Auch dazu Zahlen: In Leipzig haben wir von 1994 bis 2000 einen Anstieg von 2.000 auf 6.000 junge Leute ohne Arbeit und davon eine große Gruppe, ca. ein Drittel, die schon seit zwei Jahren ohne Arbeit ist; also ein unerträglicher Zustand.

Wir haben drittens die Sozialhilfeempfänger in einer rasanten Entwicklung. Waren es 1995 noch 10.500, so haben wir im Jahr 2001 24.000 Hilfeempfänger, also eine Steigerungsrate von über 100 Prozent. Außerdem fällt ins Gewicht, dass der Anteil

derer unter 18 Jahren bei über 40 Prozent liegt – über 40 Prozent der 24.000 sind noch keine 18 Jahre alt!

Um diese Fakten zu ermitteln, muss man dann sehr genau, und zwar quartiersbezogen hinschauen, wie sich welche Entwicklung in den einzelnen Stadtvierteln abzeichnet. Da sind wir natürlich in einer anderen Situation, weil bestimmte Segregationsprozesse vor der Wende noch nicht eingesetzt hatten und noch immer nicht eingesetzt haben, also die Durchmischung noch anders da wirkt, und auch da hoffen wir nachhaltig, einige Entwicklungen vielleicht zu befördern, damit es dort gelingt, ein gemeinsames, durchmisches Wohngebiet zu erhalten.

Verdeckte Armut könnte ich als weiteres Problem anführen, aber ich überspringe jetzt eine ganze Reihe von Punkten. Ich wollte dies nur als Hintergrund einmal aufleuchten lassen.

Insofern haben wir uns als Ziele vorgenommen:

- (1) eine Sozialberichterstattung, eine Sozialplanung und ein Sozialcontrolling, wo wir Daten-Know how sammeln und im Abgleich mit dem Amt für Statistik und Wahlen, das unser Zentralamt für diese statistischen Erhebungen ist, bündeln; wobei wir aber auch eigenständig bestimmte Daten erheben, weil wir sie ermitteln müssen, um sehr zielgenau arbeiten zu können.

Wir hoffen, dass wir im nächsten Jahr so weit sind, die Sozialplanungsabteilung ordentlich auf die Füße gestellt zu haben.

- (2) brauchen wir im theoretischen Ansatz dringlich ein sozialpolitisches Grundsatzpapier des Stadtrates, in dem man sich seitens der Politik äußert, in welche Richtung sich diese Stadt sozialpolitisch aufstellt. Auch das halte ich für einen ganz wesentlichen Punkt, nicht zu allgemein daher zu reden, aber auch natürlich nicht so zielgenau zu formulieren, dass alles nicht mehr konsensfähig ist. Das wird die Kunst dabei sein. Ich glaube, dass ein sozialpolitisches Leitlinien- und Grundsatzpapier wichtig für uns ist, damit wir wissen, wie die Zielrichtung der nächsten Jahre ist.
- (3) Wir sind auf der dritten Ebene aufgrund des Lebenslagenreports zu ganz konkreten Maßnahmen gekommen: Neben Quartiersmanagement, das wir mittlerweile in drei Stadtgebieten installiert haben, neben Vernetzungen verschiedenster Art, neben einem sehr engen Zusammenarbeiten von Stadtentwicklung, Jugendhilfeplanung und Sozialplanung sind wir zu konkreten Ansätzen gekommen, z. B. indem wir eine so genannte „Gemeinschaftsstelle“ im Sozialamt installiert haben. Dort arbeiten die Arbeitsverwaltung, das Sozialamt

und die Beschäftigungsförderung zusammen, um zielgenau – so ähnlich, wie die Agentur, die Sie eben angesprochen haben, Herr Dr. Fischer – einzelne Sozialhilfeempfänger in Projekte zu vermitteln.

Wir haben darüber hinaus jetzt den Präventionsplan in Arbeit, wo wir versuchen, steuernd im Hinblick auf vorbeugende Sozialhilfe einzuwirken. Wir wollen frühzeitig Entwicklungen ausfindig machen. Wir haben jetzt auch unsere kommunalen Beschäftigungsprogramme umgesetzt – nicht zuletzt auch auf Grund des jetzt veränderten Job-AQTIV-Gesetzes, das auf uns zukommt.

Ich will damit zunächst einmal die Handlungsempfehlungen, die wir abgeleitet haben, beenden und einen dritten Punkt nur noch zum Schluss anfügen: Was erwarten und erhoffen wir uns von der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes? Auf jeden Fall hat dieser nationale Bericht unseren Ansatz positiv beflügelt, weil wir gestärkt worden sind, auf diesem Weg zu beschreiben, zu analysieren und dann Konsequenzen zu ziehen. Insofern ist es erst einmal sehr positiv, dass man Rückenwind bekommt, denn es gibt nicht viele Kommunen in Deutschland, die sich – so sage ich einmal ganz unbescheiden – so bewusst diesem Thema stellen.

Was wir natürlich sehr kritisch anmerken, ist, dass in der Tat die kommunale Ebene in diesem Bericht fehlt. Er ist zu wenig regionalisiert, er ist deswegen zu wenig zielgenau. Und das wäre ein dringender Wunsch, den wir für die Fortschreibung haben: Holen Sie sich Kommunen mit ins Boot, vielleicht sogar begleitend in einer direkten Beteiligung von den Städten, die sich das zutrauen. Wir sind jedenfalls dazu bereit, weil wir uns, denke ich, einig sein sollten, dass jeder Armuts- und Reichtumsbericht auf Bundes- und Landesebene qualitativ nur so gut sein kann, wie letztlich die Berichterstattung auf kommunaler Ebene es auch ist. Ich will das einfach mal so behaupten, dass da offensichtlich ein Gleichklang besteht.

Ich glaube, dass es sehr, sehr wichtig ist, dass wir verschiedene Lösungsvarianten diskutieren. Es gibt nicht *den* Weg, es gibt immer nur *mehrere* Wege in der konkreten sozialen Situation von Städten und ihren einzelnen Bereichen. Je kleiner ich das herunterbreche, um so gezielter sind die Maßnahmen, die man einsetzen kann. Insofern brauchen wir – und das würde ich mir vom Bund sehr wünschen – Möglichkeiten des Austauschs, indem wir Beispiele von *best practices* diskutieren, indem wir miteinander im Gespräch sind, die verschiedenen Lösungswege einfach auf den Tisch legen und das ganz offenherzig auch austauschen. Letztlich, und da sind wir als Stadt sicherlich überfordert, brauchen wir dringlich Hilfe bei themenbezogenen Untersuchungen und konkreten Projekten, die wir wissenschaftlich evaluieren können, die wir begleiten können vor Ort. Insbesondere haben wir in Leipzig gespürt, dass unser Versuch, die Betroffenen selbst zu befragen – wir haben es immerhin geschafft, 1.000 Sozialhilfeempfänger intensiv zu interviewen –, ein ganz Erfolg versprechender

Ansatz ist, der sehr viele Ergebnisse zeitigt, die wir dann hoffentlich in den nächsten Jahren in Handlungen umsetzen können.

Ulrike Mascher:

Vielen Dank, Herr Jung. Ich würde jetzt gerne mit München weitermachen und dann zum Abschluss Herrn Schimanke aus Sachsen-Anhalt um seine Stellungnahme bitten, der dann dies alles noch etwas kommentieren kann. Aber zunächst Herr Graffe bitte.

Die Münchner Armutsberichterstattung

Friedrich Graffe, Sozialreferent und berufsmäßiger Stadtrat der Stadt München

Ich habe mich zwar mit Herrn Jung nicht abgesprochen, hätte aber genau die gleichen Bitten an die Bundesebene, was die Fortschreibung des Berichtes angeht. Deswegen sage ich das vorweg: Die kommunale Ebene fehlt. Holen Sie sich das kommunale Know-how hinein! Auch München ist sehr gerne zur Mitarbeit bereit, selbstverständlich mit einem großen Eigeninteresse, damit wir das einbringen können, was wir auf örtlicher Ebene brauchen. Und eines ist deutlich erkennbar: Wir brauchen eine einheitliche Systematik. Jetzt kann man sich darüber verständigen, wer sich wem anpasst. Da bin ich noch nicht so weit, um das wirklich entscheiden zu können. Das also waren die vorweg genommenen Bitten an die Fortschreibung.

Ich will damit beginnen, warum wir in den 1980er Jahren – und wenn ich „wir“ sage, dann meine ich vor allem Frau Mascher, die seinerzeit Stadträtin in München war –, insbesondere in den Jahren 1984/85 in einer intensiven Diskussion waren um das Thema der „neuen Armut“. Auch in München war erkennbar, dass sich Armut ausweitete. Die freie Wohlfahrtspflege problematisierte das sehr stark, und wir hatten eine sehr heftige Diskussion um die Frage, was sozialhilferechtlich angemessen ist, wie hoch etwa der Regelsatz sein sollte. Vor diesem Hintergrund hat die Armutsdiskussion damals in München sehr intensive Impulse bekommen. 1985 wurde dann der erste Münchner Armutsbericht in Auftrag gegeben.

Seitdem schreiben wir ihn kontinuierlich fort mit immer neuen Aspekten. Wir werden ihn jetzt in der Mitte des Jahres 2002 fortgeschrieben haben mit einer, wie ich finde, sehr spannenden Frage. Es sind mehrere, aber vor allen Dingen die eine will ich herausnehmen, nämlich das Thema Armut von Kindern und Jugendlichen. Und dort ist, ausgehend von dem Begriff Einkommensarmut, von besonderem Interesse, wie der Umfang und die Struktur von Kinder- und Jugendarmut ist. Aber wir wollen auch versuchen festzumachen, in welchen Haushaltsbezügen arme Kinder und Jugendliche leben. Schließlich soll, ausgehend von der Wohnsituation und dem bildungs- und beruflichen Hintergrund der Eltern/des Elternteils, wenigstens ansatzweise an zwei ganz wichtigen Punkten transparent gemacht werden, welche Chancen, welche Möglichkeiten arme Kinder und Jugendliche haben und in welches soziale Umfeld sie

eingebettet sind. Und weil wir den letzten Armutsbericht heruntergebrochen haben auf die Münchner Stadtbezirke, werden wir dies jetzt auch mit diesem Thema versuchen, also versuchen herauszufinden, wo die regionalen Schwerpunkte von Kinder- und Jugendarmut sind oder – banaler formuliert – wo die armen Kinder und Jugendlichen eigentlich wohnen.

Im Grunde weiß man das in der Stadt; man kennt ja die Viertel, in denen viele Kinder und Jugendliche wohnen und man weiß auch, warum sie dort wohnen. Aber dies sich dann dezidiert anzugucken und dies zu vergleichen mit der örtlichen Infrastruktur, ist – seit *Pisa* zumindest – eine ganz wichtige Geschichte. Ich bin froh, dass wir schon im letzten Jahr dies als ein Thema zumindest geahnt haben und nun bald Informationen darüber vorliegen haben, ob und inwieweit ein Zusammenhang zwischen Armut und unterschiedlichen, sehr kleinteiligen Infrastrukturmaßnahmen in dem jeweiligen Stadtviertel besteht.

Damit bin ich auch schon bei der Funktion dieses Armutsberichtes für die Stadtpolitik. Ihre Bedeutung kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Denn sie macht transparent, dass das allgemeine Bild vom Wohlstand dieser Stadt zumindest nicht unbegrenzt gilt, sondern wir einen ganz eklatanten Sockel an Armut in der Stadt haben, der sich über die Berichterstattung seit 1987 bis heute um 87 Prozent erhöht hat.

Diesbezüglich war die Bundesstudie für mich sehr interessant: Ich habe den Eindruck, München liegt bei der Armut voll im Bundestrend, und das ist, denke ich, eine Auswirkung, die mir zumindest für die örtliche Arbeit einen großen Rückhalt gibt, weil sie zeigt, dass das, was wir bisher so erhoben haben, nicht verkehrt war. Unsere Ergebnisse sind nicht abwegig, und ich bin sehr gespannt, was die Zahlen des Jahres 2002 im Vergleich zur Bundesstudie ergeben, die auf der Grundlage 2000/2001 erhoben worden sind. Sie sind für uns handlungsleitend, sie sind die Grundlage der *Perspektive München*, die so etwas wie ein Stadtentwicklungsprogramm ist.

Im Zuge dieser Diskussion um das Stadtentwicklungsprogramm München hat sich der Begriff der sozialen Kommunalpolitik verfestigt als ein durchgängiges Thema, um damit deutlich zu machen: Eine der obersten Prioritäten von Stadtpolitik ist die Bewahrung des sozialen Ausgleichs, der sozialen Gerechtigkeit und das Ziel einer solidarischen Stadtgesellschaft. Dies zieht sich durch die gesamte *Perspektive München* durch und ist bei jedem Fachkapitel einer der zentralen Aufhänger: Was bedeutet es für die soziale Situation, für die soziale Schichtung in unserer Stadt?

Daraus sind dann einzelne Fachthemen und Programme entwickelt worden, die sich in den letzten Jahren ganz gut auch hinsichtlich ihrer Wirkung haben beobachten lassen. Ich will hier das Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm nennen, und

hier insbesondere den Baustein Hilfe zur Arbeit. Die Sozialverwaltung legte dabei in den letzten Jahren den Schwerpunkt auf Jugendliche bis 25 Jahre in der Sozialhilfe: Das waren nämlich 2.500, eine Zahl, die eigentlich niemand für möglich gehalten hat in einer Stadt, in der im Prinzip mehr Ausbildungsplätze vorhanden sind als Auszubildende. Wir haben die Konsequenz daraus gezogen, diesen Personenkreis Mensch für Mensch anzusprechen und Qualifizierungsmaßnahmen für jeden Einzelnen zu finden. Die Erkenntnisse aus diesem Armutsbericht sind also Bestandteil der aktuellen Politik auch in München.

Was mir bleibt, ist nochmals zu betonen, dass ich sehr froh bin über die Tatsache, dass der Armutsbericht auf Bundesebene entstanden ist. Er ist für uns eine Bestärkung, sowohl was die Zahlen als auch was die Themen angeht. Bedeutsam ist auch die Tatsache, dass dort die Migration auftaucht, dass es ein Thema wird, gerade Migrantenhaushalte unter dem Aspekt von Gleichberechtigung, Gleichstellung, Einkommen und Chancen mit in die Betrachtung hineinzunehmen. Wir haben in München immerhin einen Ausländeranteil von 21 Prozent, das kann man nicht vernachlässigen, sondern man muss sich mit dieser großen Bevölkerungsschicht befassen.

Mit dem Aspekt der Umsetzbarkeit und unserem Wunsch an die Fortschreibung habe ich begonnen, so dass ich jetzt am Ende bin. Vielen Dank.

Ulrike Mascher:

Vielen Dank, Herr Graffe, und jetzt ist Dieter Schimanke aus Sachsen-Anhalt dran, der im Moment eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung plant. Oder ist es nur eine Armutsberichterstattung?

Berichterstattung über Armut und Reichtum in Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Dieter Schimanke, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt

Wir planen in Sachsen-Anhalt eine Armutsberichterstattung, weil wir keine reichen Menschen haben im Lande ...

Ich bin ein Grenzgänger oder ein Wechsler zwischen den Systemen, also nicht nur zwischen Ost und West, sondern ich war auch einige Jahre in der Wissenschaft. Mich haben die Impulsreferate an diese Zeit zurück erinnert. Diese Diskussion über *social indicators* und alles, was man damit machen kann oder auch nicht, das kommt wieder hoch, wenn man sich jetzt um Berichterstattung und die vernünftigen und richtigen Messindikatoren bemüht. Dies ist also wieder eine aktuelle Diskussion, auch wenn sie tiefe Wurzeln hat. Und wenn ich hier so die Fußnoten sehe, kommen die mir doch bekannt vor, was aber nicht bedeutet, dass wir es nicht mit einem sehr aktuellen Thema zu tun haben.

Aber ich möchte vorausschicken, dass die Wissenschaft ein anderes Erkenntnisinteresse hat als Verwaltung und Politik. Die Wissenschaft, so habe ich einmal gelernt, ist der Wahrheit und der vollständigen Erkenntnis verpflichtet, Verwaltung und Politik aber nicht. Wenn wir alles wüssten, wären wir erstens handlungsunfähig und zweitens würde man gnadenlos angezählt. Wenn wir wüssten, wie schlecht es uns geht, dann hätten wir möglicherweise ein politisches Problem. Deshalb muss man sich pragmatisch darauf konzentrieren, wo relevante, auch politisch relevante Handlungsfelder sind und wo auch die Felder sind, in denen man selber durch gestaltendes Handeln auch Veränderungen im Sinne von Verbesserungen herbeiführen kann. Also, zunächst einmal möchte ich auf die unterschiedliche Orientierung zwischen Wissenschaft und Praxis hinweisen, und weil ich in beiden Systemen zuhause bin, denke ich, darf ich mir dies erlauben kann.

Dann habe ich aus dem Vortrag von Herrn Voges mitgenommen: Das Land Sachsen-Anhalt ist ein Musterbeispiel für ein „Wahrnehmungsparadox“: Die Lage ist besser als die Stimmung. Und das haben wir empirisch jetzt auch belegt. Ich werde gleich eine Studie vorstellen, die uns darin bestätigt. Und dann weiß ich natürlich: Wenn die Lage besser ist als die Stimmung, dann kann ich auch Politik machen. Dann muss ich nämlich nur vermitteln, dass auf Grund unserer guten Handlungsprogramme die Lage so gut ist und ich muss die Menschen mitnehmen, damit sie es endlich auch kapieren und begreifen, dass es ihnen eigentlich besser geht, als sie selber subjektiv wahrnehmen. Dann habe ich einen Teil der Probleme gelöst.

Wir sind pragmatisch vorgegangen und haben mit einer eigenen Berichterstattung angefangen. Wir machen alle zwei Jahre einen Arbeitsmarkt- und Sozialbericht, im Augenblick ist der jüngste unterwegs. Er wird, so denke ich, im Januar nächsten Jahres verfügbar sein und die letzten zwei Jahre darstellen. Das machen wir selber, ganz pragmatisch: Wir gehen durch alle Felder unseres Ministeriums, wir nehmen dann auch noch das Kultusministerium und das Bauministerium mit dazu, dann haben wir sozusagen fast die gesamte Gesellschaftspolitik in diesem Bereich, denn wir sind selber auch noch für Jugend, Familie und Sport zuständig, so dass wir alles, was relevant ist, weitgehend dort abbilden. Das läuft allerdings selbstgeschrieben in einem Dreisatz: Wir machen eine Lageanalyse, eine Problemdarstellung, und daraus entwickeln wir Handlungsoptionen. Und durch alle Felder stellen wir dann dar, wo wir stehen und wohin wir mit den Handlungsoptionen wollen. Das machen wir selber, das ist ein sehr pragmatischer Ansatz, damit können wir aber auch, denke ich, uns relativ gut behaupten und auch Fortschritte darstellen in der Zeitreihe.

In diesem Bericht setzen wir zwei Schwerpunkte: Einmal für den Bereich Jugend und einmal für den Bereich der Behinderten. Das passt ja auch angesichts der bundespolitischen Lage ganz gut zusammen, und da können wir auch etwas vorweisen. Wir

machen dann für die einzelnen Bereiche eine Berichterstattung, bei der wir auch externen Rat von Forschungsinstituten brauchen.

Wir haben angefangen – und ich sage das ganz bewusst einmal, weil das wirklich auch in der Qualität hervorragend ist – mit der Gesundheitsberichterstattung. Aus der Gesundheitsberichterstattung kann man auch für die Armutsberichterstattung lernen. In der Gesundheitsberichterstattung gibt es eine Vereinbarung aller sechzehn Länder und des Bundesministeriums für Gesundheit, alle drei Jahre nach einem einheitlichen Raster den Gesundheitszustand darzustellen. Man kann darüber streiten, ob das die richtigen Indikatoren, die richtigen Schwerpunkte und die richtigen Fragestellungen sind, aber so haben wir bundesweit einen einheitlichen Satz. Ich denke, wenn wir in der Armutsberichterstattung weiter machen, ist das auch hier die Aufgabe. Wir haben uns, trotz aller Diskussion im Detail, für den Bericht, den wir zur Zeit schreiben lassen, weitgehend an der Gliederung des Bundesberichtes orientiert, damit wir auch eine Korrespondenz haben zwischen den Armutsberichten auf Bundes- und Landesebene, und vielleicht ziehen ja dann andere noch nach. Das also kann man aus diesem Bereich lernen.

Wir haben dann zweitens Einzelstudien erstellt. Bei den Einzelstudien haben wir eine Obdachlosenstudie gemacht, die die erste in einem neuen Bundesland ist. Bei dieser Obdachlosenstudie habe ich das gelernt, was ich eingangs als These sagte: Es wollen nicht immer alle wissen, wie die Lage ist. Ich habe ja eben aus Leipzig gehört, dass die Kommunen dazu bereit sind, sich an einer Berichterstattung aktiv zu beteiligen. Unsere Obdachlosenstudie wäre fast gescheitert, weil die kommunalen Spitzenverbände ihren Mitgliedern empfohlen haben, sich nicht an der Feldforschung zu beteiligen. Und wenn Sie keinen Feldzugang haben, das wissen alle Wissenschaftler, dann können Sie mit Ihrer empirischen Forschung einpacken. Sie haben uns dann den Fragebogen korrigiert – das fand ich nun als ehemaliger Wissenschaftler ganz schön keck, dass das Objekt, das untersucht wird, dem Forscher sagt, welche Fragen richtig und welche Fragen falsch sind, aber so ist das nun einmal. Das heißt, man muss schon aufpassen, wie die Akteure damit umgehen. Wir haben die Obdachlosenstudie gleichwohl fertiggestellt (sie ist auch im Buchhandel wohlfeil erhältlich).

Als nächstes haben wir für unseren Bereich, zur Lage der Familien, ebenfalls eine externe Studie in Auftrag gegeben. Sie liegt vor, sie ist auch zugänglich, aber sie bereitet uns jetzt Probleme: Wie gehen wir damit politisch um? Ich will daraus nur einiges zitieren, weil das mit dem Thema Armut sehr viel zu tun hat. Wir haben beide Abteilungen – also die Familienabteilung und die Gesundheitsabteilung – einmal zusammengekoppelt. Wir haben also auch über den Gesundheitszustand von Kindern und Familien forschen lassen, und wir haben natürlich auch über die sonstigen Lebenslagen forschen lassen. Ich will nur zwei, drei Dinge zitieren oder vortragen, alles immer auf der Basis der Daten von 1998.

Wir haben uns zunächst einmal mit dem Familienbegriff und dem erweiterten Familienbegriff befasst und den neueren Verhaltensmustern – also wenige Eheschließungen trotz Zusammenlebens und hohe Scheidungsraten (das sind dann aber noch die Altverheirateten, die neuen Lebensformen können sich ja vom Standesamt nicht scheiden lassen).

Dann haben wir uns mit der wirtschaftlichen Lage befasst. Zunächst einmal ist überraschend, dass das Haushaltseinkommen der Familien mit 4.629 DM relativ hoch ist. Deshalb sagte ich vorhin, wir sind in einem Musterland des „Wahrnehmungsparadoxes“, denn das ist zwar nicht üppig, aber es ist auch nicht gerade ganz wenig. Es war eine überraschende Erkenntnis, dass der Durchschnitt – es geht hier ja immer um den Durchschnitt – so hoch ist. Das wird natürlich dann in der Differenzierung spannend, wenn wir es mit allein erziehenden Müttern und Vätern zu tun haben, da bricht das dann dramatisch ab. Dort sind maximal Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse festzustellen mit entsprechend niedrigen Einkommen.

Auf der anderen Seite ist die Wohnsituation erstaunlich: Fast die Hälfte leben in einem Einfamilienhaus. Im Westen hat man ja immer noch die Vorstellung, die wohnen alle in einem „Plattenbau“, 13. Stock aufwärts. Da ist es nicht uninteressant, dass 84 Prozent der Kinder über ein eigenes Zimmer verfügen. Aber trotzdem ist jedes dritte Kind Sozialhilfeempfänger.

Nun kommt das, was uns vom Sockel gehauen hat: Wir haben eine schwierige Lage in der beruflichen Ausbildung. Die Betriebe im dualen Ausbildungssystem in Ostdeutschland bilden nicht geringer aus als die Betriebe in Westdeutschland. Aber erstens haben wir weniger Betriebe, da haben ja so einige aufgehört zu existieren oder haben reduziert. Aber wir haben auch die hohen Geburtenraten, die aus der Familienpolitik der DDR-Zeit stammen, und jetzt drängen entsprechend viele Menschen in den Arbeitsmarkt. Dafür kann man die Betriebe nicht verantwortlich machen, sondern das ist einfach die Lage, wie sie ist. Das heißt, nur 60 Prozent derer, die eine berufliche Ausbildung suchen, bekommen einen Ausbildungsplatz, die anderen 40 Prozent müssen wir anderweitig unterbringen. Und wir haben das bis jetzt jedes Jahr geschafft! Unser Haushalt knirscht und quietscht, wir haben da sehr viele Haushaltsmittel hineingesteckt, weil wir sagen, das ist eine prioritäre politische Aufgabe; wir haben ESF-Programme eingesetzt; wir haben ein sehr schönes Bund-Länder-Programm, wir haben die Bundesanstalt für Arbeit, wir haben auch noch eigene Programme aufgelegt – also das ganze Instrumentarium wirkt hier zusammen.

Vier Jahre lang hat jeder Jugendliche ein Angebot gekriegt. Und nun kommt unsere Studie und sagt: „Im Hinblick auf die Möglichkeit, einen Ausbildungsplatz für die Kinder zu finden, gaben 90 Prozent der befragten Familien an, unzufrieden zu sein ...“ Wir waren immer zufrieden, wir waren stolz, und jetzt sagt die empirische Studie, dass das

nicht angekommen ist. Und daraus kann ich natürlich jetzt Politik ableiten. Ich sage, wir sind ja schon gut – nur die Leute müssen es endlich einmal wissen, dass wir gut sind. Deshalb also ein „Wahrnehmungsparadox“.

Es gibt noch ein bisschen mehr, insbesondere zur Gesundheit. Da sind wir inzwischen auf dem Stand von Nordrhein-Westfalen. Die Atemwegserkrankungen haben wir nämlich abgebaut – wir haben die Referenzstandorte –, und leider haben wir die Allergien, die auch in Nordrhein-Westfalen wie in Westdeutschland insgesamt signifikant schwerer sind als im Osten, inzwischen auch auf West-Niveau. Das liegt an diesem merkwürdigen Essen, diesen „garantiert reinen Produkten“ der westdeutschen Speisekarte, dies führt ja dann zu Allergien; das ist dann auch festgestellt worden.

Dabei darf es aber nicht bleiben, sondern wir haben uns vorgenommen (und inzwischen auch eine Studie dazu vergeben), eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu erstellen, in der Gliederung sehr stark angelehnt an den Bundesbericht. Der Auftragnehmer wird Primärerhebungen machen, er wird sekundäranalytische Auswertungen der vorhandenen Datensätze machen, er wird eigene empirische Untersuchungen und repräsentative Befragungen von Haushalten durchführen. Er wird zugleich aber auch – und das erscheint mir wichtig – qualitative Interviews zu den verschiedenen Typen von Armut und Reichtum, die sich entwickelt haben, führen und wird insbesondere natürlich die wirtschaftliche Situation der Haushalte darstellen, wobei eine Hypothese ist, dass wir relativ große regionale Streuungen haben, selbst schon in so einem kleinen Land. Und das bringt mich dann natürlich wieder zur Kommune: Deshalb ist es richtig, das sagen wir übrigens auch immer dem IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) bei seinen Arbeitsmarktanalysen, dass es uns als Länder gar nichts nützt, wenn wir wissen, wie sich der Arbeitsmarkt im Bundestrend entwickelt, sondern wir müssen das immer auch für die Regionen – hier also die Arbeitsmarktregionen – und auch mindestens für größere kommunale Räume haben. Hoffen wir, dass wir das herausfinden.

Wir haben von dem Auftragnehmer einen ersten Entwurf bekommen. Wir werden im Spätherbst, voraussichtlich im Oktober, nächsten Jahres dann die Studie vorliegen haben. Wir führen diese Studie – das erscheint mir von der gesellschaftspolitischen Einbindung her wichtig – mit einem Beirat durch, in dem die Sozialpartner und andere relevante gesellschaftliche Kräfte vertreten sind, und das erscheint mir gerade bei dieser Frage notwendig zu sein.

So weit zur Lage in Sachsen-Anhalt. Sie ist besser, wie gesagt, als sie empfunden wird und als sie vor allem auch in manchen Medien dargestellt wird.

Diskussion der Berichte aus den Ländern und Kommunen

Ulrike Mascher:

Vielen Dank, Dieter Schimanke. Es würde ja jetzt reizen, Kommentare dazu abzugeben aus eigenen Erfahrungen von Reisen in die neuen Länder, was die Stimmung und die reale Lage angeht. Ich habe da die einschlägigen Erfahrungen in der Rentenpolitik gemacht, deshalb glaube ich, dass die Lage besser als die Stimmung ist.

Ich biete Ihnen jetzt an, Fragen an die Referenten zu stellen.

Apostolos Tsalastras (AWO – Bundesverband):

Ich möchte den Beitrag von Herrn Jung und von Herrn Graffe aufgreifen und die Forderung nach Beteiligung der kommunalen Erfahrung, nach Austausch von *best-practice*-Beispielen, nach Entwicklung neuer Handlungsmöglichkeiten in veränderten Situationen unterstützen. Ich empfinde das als sehr gute Anregung für den Armuts- und Reichtumsbericht.

Aber es gibt bereits ein Instrument, das in der Öffentlichkeit leider viel zu wenig Beachtung gefunden hat, das ist der „Nationale Aktionsplan gegen soziale Ausgrenzung“. Es wäre ein Instrument, mit dem man die verschiedenen föderalen Ebenen sehr schön mit einbeziehen könnte und das es uns möglich machen würde, noch kontinuierlicher – nämlich alle zwei Jahre – diese Erfahrungen aufzugreifen und damit den Armuts- und Reichtumsbericht zu unterstützen und zu unterfüttern, und zwar regelmäßig.

Ich denke, man sollte diese Anregung aufgreifen, und ich würde mich freuen, wenn auch von der Seite der Kommunen und auch der Länder eine solche Unterstützung käme, weil wir in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht haben, dass diese Aktionspläne sehr zögerlich und sehr zurückhaltend, um das ein bisschen freundlich auszudrücken, angegangen werden. Wenn man von dieser Seite her noch etwas Unterstützung bekäme, um einen solchen Prozess anzuregen und aufzugreifen, dann wäre ich Ihnen sehr dankbar.

Burkhard Jung:

Kein Widerspruch! Bekannt ist der Aktionsplan schon, aber Sie haben zweifellos Recht: Eine offensive Haltung gab es auch von uns in der Beziehung nicht, es gab nur lose Kontakte.

Ulrike Mascher:

Also in der Tat: Herr Tsalastras hat ein wichtiges anderes Standbein der nationalen Berichterstattung angesprochen. Wir werden auf EU-Ebene alle zwei Jahre einen

Nationalen Aktionsplan gegen Armut und Ausgrenzung erstellen, und der erste ist gerade vorgelegt worden. Da hat es noch Probleme gegeben, weil die Struktur der Bundesrepublik als föderales Land mit der Struktur zentralistisch regierter europäischer Länder nicht so gut zusammen passt. Das Problem werden wir sicher nur dadurch lösen, dass der Nationale Aktionsplan in enger Zusammenarbeit entsteht.

Damit aber kein Missverständnis entsteht: Wir haben bei unserer Berichterstattung den Deutschen Städtetag, den Landkreistag und den Städte- und Gemeindebund einbezogen, aber ich weiß, es ist immer etwas anderes, ob man mit den Verbänden oder Verbandsspitzen verhandelt oder ob hier die unmittelbar Betroffenen beteiligt sind. Da müssen wir sehen, wie wir unterschiedliche Ansätze mit einander vernetzen.

Walter Wolf (*Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten*):

Da ich im Rahmen der Generaldirektion *Beschäftigung und soziale Angelegenheiten* der EU-Kommission für den deutschen Nationalen Aktionsplan Soziale Integration zuständig bin, wollte ich unmittelbar an meinen Vorredner und an Ihre Antwort Frau Staatssekretärin anschließen. Ich denke, zur heutigen Debatte ist es auch interessant, Bezug auf den europäischen Prozess, auf die in Lissabon beschlossenen gemeinsamen Anstrengungen zur Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung, zu nehmen. Dieser Prozess ist in einer zehnjährigen Perspektive angelegt, führte aber bereits jetzt zur Erstellung einer Liste von 18 gemeinsam akzeptierten Indikatoren.

Die gegenwärtige belgische Präsidentschaft hat hier besondere Ambitionen gezeigt. Der so genannte *Atkinson-Bericht* zu den Indikatoren über die soziale Integration wurde – unter starker Präsenz aus Deutschland – im September auf einer Konferenz in Antwerpen diskutiert. Und auf dem Hintergrund der gemeinsamen Arbeiten in einem Unterausschuss des neu eingerichteten Ausschusses für Sozialschutz gibt es jetzt Empfehlungen zu gemeinsamen Indikatoren, die Anfang Dezember vom Rat der Arbeits- und Sozialminister zu Händen des am kommenden Wochenende stattfindenden Europäischen Rats von Laeken verabschiedet wurden.²⁰

In diesem Zusammenhang möchte ich zwei Anfragen an das Podium richten:

- Erstens: Würden Sie meinen, dass diese gemeinsamen europäischen Indikatoren eine Auswirkung auf die künftige Berichterstattung zu Armut und Reichtum auf deutscher Bundes-, Länder- und Kommunenebene haben könnten?

²⁰ Sitzung des Europäischen Rates im Rahmen der belgischen Präsidentschaft in Brüssel-Laeken (14. – 16. Dezember 2001)

- Die zweite Fragestellung bezieht sich unmittelbar auf den deutschen Aktionsplan, weil da in den bilateralen Gesprächen zwischen der Kommission und den Vertretern Deutschlands als eine „spezifisch deutsche“ Schwierigkeit (die allerdings auch in anderen föderal organisierten Mitgliedsländern zu Tage trat) auf erhebliche Abstimmungsprobleme bei der Erstellung gemeinsamer Zielvorgaben im nationalen Plan verwiesen worden war: Können Sie sich vorstellen, dass die gegenwärtig laufende europäische Debatte auch in Hinblick auf eine Verbesserung des Monitoring der gemeinsamen Zielvorgaben in den nächsten deutschen Nationalen Aktionsplan Soziale Integration Eingang finden wird?

Josef Fischer:

Zu den spezifisch deutschen Problemen: Wenn ich mich recht erinnere, gibt es zu diesem Thema eine ganze Fülle von Entschlüssen des Bundesrates, in denen die Befürchtung geäußert wird, dass über solche guten Ansätze die Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Kommunen, Ländern und Bund, Ländern und EU ins Wanken gerät. Dies ist eine grundsätzliche Befürchtung, die bei uns in den einzelnen deutschen Ländern unterschiedlich ausgeprägt ist.

Ich glaube schon, dass das Konzept der offenen Koordinierung sehr wichtig ist. Man kann nicht in einer Wirtschafts- und Währungsunion so tun, als ob wesentliche Bereiche der Politik total isoliert nebeneinander stünden. Aber ich glaube, man kann diese Koordinierung, wie es die Kommission auch grundsätzlich will, auf einem Weg erreichen, der die Kompetenzen in etwa unberührt lässt, der also Kooperationen erwartet, aber nicht ein zentralistisches Vorgehen. Und da ist unser Bestreben – ich rede jetzt von Nordrhein-Westfalen –, dass wir diese Kooperation leisten, aber als selbstständige Partner. Und das gilt auch für die Indikatoren.

Dieter Schimanke:

Herr Fischer hat das hervorragend dargestellt. Für die Länder sind ja die beiden großen Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen sozusagen die Sprecher für die europäische Sozialpolitik. Das ist tatsächlich kompliziert, weil sich nicht nur dieses Thema mit den spezifischen Ausprägungen des deutschen politischen Systems überlagert. Das führt immer wieder zu einer Spannungslage im europäischen Rahmen. Und es ist nicht nur das föderale System, sondern wir haben ja gerade auch im Bereich der Sozialpolitik besondere Strukturen. Ich frage auch immer die Wohlfahrtsverbände, ob sie schon „europafest“ sind oder sich darauf vorbereitet haben. Die spannende Frage, ob man das zum Beispiel nur unter Wettbewerbsgesichtspunkten diskutieren kann, will ich hier aber gar nicht weiter vertiefen. Spannend finde ich trotzdem, dass es den Versuch gibt, über mehrere nationale Systeme hinweg einmal mit einem Indikatorensatz zu arbeiten. Das bringt mich aber wieder zurück zu dem, was ich vorhin sagte. Das haben wir in der OECD damals gehabt, und die WHO hat dies vor langer Zeit auch auf den Weg gebracht, durchaus mit Erfolg, aber nicht im Sinne einer

Steuerung, sondern einer *Verständigung* über die Relevanz von Themen und Faktoren und in Messindikatoren. Insofern ist es durchaus ein spannender, interessanter Ansatz, aber nicht im Sinne einer unmittelbaren Steuerung von nationalen Systemen – das würde nicht so leicht funktionieren.

Ulrike Mascher:

Die Steuerung von nationalen Systemen ist dabei ja jedenfalls nicht die offizielle Zielsetzung. Wir haben uns sehr intensiv mit dieser offenen Methode der Koordinierung auch im Zusammenhang mit der Alterssicherung beschäftigt, haben dazu auch zwei Konferenzen durchgeführt – auch über die Frage, wie geeignete Indikatoren aussehen können, wenn man weiß, dass in Großbritannien Alterssicherung ganz stark über kapitalgedeckte Systeme läuft, während bei uns der Schwerpunkt nach wie vor zu 80 Prozent ein umlagefinanziertes System ist.

Aber die Chance, hier zu anregenden Diskussionen und in einen Erfahrungsaustausch zu kommen, ist durchaus gegeben. Ich sehe auch eine Chance darin, dass jetzt über den Nationalen Aktionsplan gegen Armut und Ausgrenzung und auch über die Frage der offenen Koordinierung bei der Alterssicherung nicht mehr nur im ECOFIN-Rat, also nicht nur ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten diskutiert wird, sondern dass dieser Aktionsplan und die offene Koordinierung bei der Alterssicherung im Ausschuss für Sozialschutz diskutiert wird. Das halte ich schon einmal für eine positive Entwicklung, weil es ja nicht nur eine ökonomische Frage ist.

Wenn man auf der anderen Seite sieht, wie lange die Indikatorenentwicklung beim „Nationalen Aktionsplan Beschäftigung“ gedauert hat, dann, meine ich, muss man auch bei dem „Nationalen Aktionsplan soziale Inklusion“ deutlich machen, dass die Entwicklung von Indikatoren nicht kurzfristig funktioniert. Ich denke, die ersten kritischen Stimmen, die sich bei dem ersten Nationalen Aktionsplan hier ergeben haben, und auch die Position der Bundesregierung, haben das deutlich gemacht.

Die selbstständige Politikgestaltung der Länder, auch des Bundes oder der Kommunen, darf nicht durch solche Indikatoren beeinträchtigt werden. Wir haben aber durchaus ein Interesse daran, zu einem Austausch zu kommen und unsere Politik auch unter solchen Kriterien gemeinsam zu betrachten – allerdings bei aller Wahrung der Selbstständigkeit. Ich hoffe, ich habe das zur Zufriedenheit der Länder formuliert. Da besteht eine große Aufgabe und dadurch bekommt auch die Armuts- und Reichtumsberichterstattung einen europäischen Stellenwert. Ich denke, um vernünftig solche Nationalen Aktionspläne zu formulieren, brauchen wir diese Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Ich halte das für einen Schub, den die Berichterstattung jetzt auch noch einmal aus Europa bekommt.

Richard Hauser:

Wenn Sie gestatten, möchte ich eine kleine Anregung geben: Im Rahmen der *Pisa-Studie* wird für Deutschland eine Zusatzstichprobe mit etwa 60.000 Befragten erhoben. Sie wird nach Bundesländern ausgewertet werden. Es wäre eine sehr wichtige Aufgabe, deren Daten – möglicherweise nach anderen Schemata ausgewertet – für den nächsten Armutsbericht aufzubewahren. Manchmal verschwinden Daten aus vielen Gründen; ich glaube, man sollte von vornherein das Augenmerk hierauf richten.

Knut Jung (SPD-Bundestagsfraktion, Büro des Abg. Konrad Gilges MdB):

Ich habe an die Referenten noch eine Frage zum Aspekt des Reichtums. Wir haben ja auf Bundesebene die ganze Angelegenheit auch unter dem Aspekt des Reichtums sehen wollen, als wir gesagt haben: Das sind die zwei Pole einer gesellschaftlichen Entwicklung. Inwieweit haben sich die Länder und die beiden Kommunen, die hier vertreten sind, dazu Gedanken gemacht? Mir ist klar, dass das natürlich an gewisse Grenzen auch bei Ihnen stößt, das haben wir ja auch auf der Bundesebene gesehen. Aber ich finde es auch für die anderen beiden Ebenen, für die kommunale und die Landesebene, trotzdem eine wichtige Frage, wie auch der andere Pol der gleichen gesellschaftlichen Entwicklung dort gesehen wird.

Friedrich Graffe:

Das gibt mir die Gelegenheit, einen Aspekt zu ergänzen. Wir sind gerade dabei, erstmals zu versuchen, den Reichtum in der Stadt München zu erheben. Der nächste Münchner Bericht wird bereits ein „Armuts- und Reichtumsbericht“ sein.

Dieter Schimanke:

In der Studie, die wir in Auftrag gegeben haben, werden Typen unterschieden. Da sind dann auch Reichtumstypen von Haushalten dabei, d. h. dieser Aspekt wird mit erfasst. Mich würde da natürlich dann auch der Ost-West-Vergleich interessieren, wenn wir einmal vergleichbare Untersuchungen in einem westdeutschen Bundesland haben bzw. wenn wir dann auch später in einer gesamtdeutschen Studie einen Vergleich privilegierter Lebenslagen vornehmen können.

Eine wichtige Rolle spielt dabei natürlich die Entwicklung der Erwerbseinkommen, das wissen wir. Wir liegen bei noch nicht einmal 70 Prozent des Westniveaus, was die Reallöhne angeht. Aber viel spannender sind die übrigen Komponenten, die ja zum Reichtum erst richtig beitragen. Da ich früher in einem anderen, auch kleinen Bundesland gearbeitet habe, auch am Lauf der Elbe, bloß etwas elbeabwärts, weiß ich natürlich, was Reichtum in einem westdeutschen Land ausmachen kann – und zwar leider eben nicht öffentlicher Reichtum, sondern privater Reichtum. So etwas gibt es in dieser Form in den neuen Bundesländern nicht, das kann es auch gar nicht geben. An dieser Stelle werden wahrscheinlich noch einmal die größten Unterschiede zwischen West und Ost deutlich werden, was auch historisch erklärbar ist. Wir könnten uns ja mit

der Schweiz vergleichen. Dann haben wir sozusagen noch einmal die dritte Ebene des Reichtums: Ein Land, das keine Kriege führt und wo es keine dadurch bedingten Werteverluste gibt; auf der anderen Seite die DDR bzw. die neuen Bundesländer, wo es noch einmal Werteverluste über viereinhalb Jahrzehnte hinweg gab. Dort führt dies natürlich heute auch zu gering ausgeprägten Reichtumshaushalten. Aber wir erfassen das jetzt in dieser Studie erst einmal für uns. Es wird eine pragmatische Vorgehensweise sein, daran kann man sicher dann weiter arbeiten.

Josef Fischer:

Ich würde gerne unseren Bundespräsidenten zitieren, der dazu bedenkenswerte Worte gesagt hat. Er hat sich gegen „Gleichmacherei“ gewandt – ich sage das jetzt mit meinen Worten –, aber er hat auch davor gewarnt, die Börse als Indikator unserer Gesellschaft zu betrachten.

Jetzt will ich nicht vom Leder ziehen. Aber unter dem Stichwort *shareholder values* sind Entwicklungen eingetreten, die sagen, was Reichtum nicht sein soll. In der Ökonomie haben wir gelernt, uns geht es am besten, wenn Arbeit und Kapital optimal kombiniert werden – ich sage das einmal ganz abstrakt. Und plötzlich haben wir die Theorie (und manche sind stolz darauf), dass es uns am besten gehe, wenn *einer* dieser beiden Produktionsfaktoren sich optimal aufstellt. Das ist, glaube ich, ein Irrtum über das, was eigentlich gewollt ist und was man wollen kann, wenn man längerfristig denkt. Das ist ein Spiel zu Lasten eines Faktors, ich überspitze ein bisschen, das am Schluss nur Verlierer kennen würde, wenn die sich durchsetzen können. Es gibt jetzt Gegenbewegungen, was ich auch sehr begrüße.

Jetzt habe ich angedeutet, was meiner Meinung nach nicht sein sollte. Und das, was die Machtfrage anbelangt, hat auch Einfluss auf diejenigen, die in unserer Gesellschaft zu kurz kommen, denn es gibt einen einfachen Zusammenhang zwischen Reichtum und Armut: Wenn einer mehr vom Kuchen bekommt, bekommt ein anderer weniger.

Es gibt natürlich verschiedene Methoden, auch im Hinblick auf das sehr mobile Kapital, gegenzusteuern, z. B. durch Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand. Wichtig ist, dass wir unseren Standort attraktiv machen durch gute Schulen, durch Bildung, Aus- und Weiterbildung, durch eine leistungsfähige Wissenschaft und Forschung, durch eine gute Infrastruktur und durch sozialen Frieden. Auch das hat unser Bundespräsident heute erwähnt. Ich denke, das sind Faktoren, die dann am Schluss auch bei denen den Ausschlag geben, die ihr Geld optimal anlegen wollen.

Jenny Richter (Stadt Leipzig, Sozialamt – Sozialplanung):

Ich möchte auf drei Aspekte eingehen:

Es war schon schwierig genug in unserer Stadt – ich denke, das gilt auch für viele andere Kommunen – zu Beginn der Erstellung des Berichtes den Begriff „Armutsbericht“ durchzusetzen. Es gab natürlich auch in Leipzig – wenn auch von sehr wenigen Personen – im Vorfeld die Diskussion, ob dieser Begriff nicht etwa Investoren „verprelle“, die die Städte doch alle so brauchen. Der Bericht hieß dann *Lebenslagen-report* und ist inhaltlich ein Armutsbericht.

Ein zweiter Aspekt – und da überlege ich, wie man Zugänge erreichen könnte in der Kommune – genug Klienten für einen Reichtumsbericht zu finden. Der Reichtum der Stadt München ist ein anderer, als der Reichtum in den neuen Bundesländern. Damit ist die Frage verbunden, welche Indikatoren man in einer Kommune für „Reichtum“ ansetzen könnte.

Als drittes ist vielleicht zu bedenken: Alle Stadtmarketingkonzepte gehen von Erfolgsfaktoren aus. Vielleicht könnte man in diesem Zusammenhang Leipzig oder auch andere Kommunen als „Soziale Stadt“ kennzeichnen. Das Konzept „Soziale Stadt“ in einem ‚Gesamtmarketing‘ wird die reichere Klientel nicht davon abhalten, in eine Stadt zu kommen, in der man z. B. eine gute soziale Infrastruktur etc. vorfindet. Für viele Manager, die sich im Osten ‚ansiedeln‘, ist dies auch ein Standortfaktor, insbesondere wenn sie für ihre Familien ausreichend Kindergartenplätze, Ganztagsbetreuung in den Grundschulen etc. vorfinden. In dieser Beziehung könnte man vielleicht einmal in die Offensive gehen und dann auch „Reichtum“ beschreiben.

Friedrich Graffe:

Die Schwierigkeiten sind unverkennbar. Wir wissen, dass der Großraum München die größte Millionärsdichte hat. Aber was dies für die Stadt bedeutet, wissen wir nicht.

Das von uns beauftragte Forschungsinstitut hat die Auswertung des Mikrozensus für das Jahr 2000 vorgeschlagen, dann die Auswertung einer stadtinternen Bürgerumfrage, die wir im Jahre 2000 gemacht haben, und das Dritte ist eine Umfrage, die im Rahmen des Public Health-Forschungsverbundes auch im Jahre 2000 gelaufen ist. Und dann wird man einmal sehen, was dabei herauskommt. Es ist ein Heranpirschen, wobei ich dann auch immer noch nicht genau weiß, was das denn eigentlich für uns als Kommune bedeutet, wenn wir das wissen.

Walter Werner (VSOP – Verein für Sozialplanung):

Im Verein für Sozialplanung, einem Netzwerk aus rund 250 PlanerInnen, steht etwa die Hälfte der Mitglieder in den Kommunen genau vor dem Problem, einen kommunalen Armuts- (und Reichtums-) Bericht zu erstellen. Ich kann es deshalb nur begrüßen, dass in diesem Stadium jetzt auch die Kommunen – ich will das einfach nur noch einmal bekräftigen – mit „ins Boot geholt“ werden.

Ob Sie es jetzt *best-practice*-Ansatz nennen oder wie auch immer, wir haben in der Praxis sehr verschiedene Zugänge. Wir experimentieren und operieren in den Kommunen mit ganz unterschiedlichen Strategien. Der Lebenslagenreport aus Leipzig ist sicherlich einer der integrativsten Ansätze, die wir derzeit haben neben dem, was in München und einigen anderen Städten läuft. Wir gehen andernorts auch modularartig vor und versuchen – ähnlich den thematischen Berichten in Nordrhein-Westfalen – Einzelberichte zu addieren und dann eine Synthese der Sozialhilfe-, Familien-, Arbeitsmarkt-, Jugend- und Gesundheitsberichte mit der Zielrichtung einer integrierten Sozialberichterstattung zu schaffen.

Aus unserer Sicht kommunaler Planungspraxis habe ich einige Anliegen an die Weiterentwicklung der Berichterstattung: Ganz wichtig ist, dass man die Architekturen zentraler „Geschäftsstatistiken“, wie sie in einem ersten Stadium auf der nationalen Ebene entwickelt worden sind, auch so regelt und operationalisiert, dass wir damit auf der kommunalen Ebene mehr anfangen können. In der kommunalen Sozialpolitik befassen uns derzeit z. B. mit der zentralen Frage, wer in den Sozialhilfebezug kommt und wie man am besten wieder aus der Sozialhilfe heraus kommt, und arbeiten hier systematisch an der Verbesserung von Zugangs- und Abgangsanalysen. Wir profitieren hier von Forschungsdesigns der Wissenschaft, sehen uns detailliert Sozialhilfeverlaufsstudien an und überlegen, wie wir das in eine standardisierte Praxis übersetzen können. Wir brauchen in den Kommunen eine praxisnahe wissenschaftliche Unterstützung und liefern vom Ort der Zuspitzung sozialer Probleme der Wissenschaft auch relevante Fragestellungen. Wir brauchen stringenter und konsistenter Statistikregelungen in eine Richtung, die den kommunalen „Gebrauchswert“ steigert, auch in der Bundessozialhilfestatistik. Die künftige statistische Erhebungsarchitektur sollte wo erforderlich ergänzt und über alle föderalen Ebenen hinweg kompatibel und kohärent gestaltet werden.

Für eine Übersetzung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf die kommunale Ebene haben wir viele Datenlücken. Ich will einige benennen: z. B. die Wohnungsnotfallstatistik – ein Instrument, das längst angesagt ist, das wurde auch im Regierungsbericht schon angemerkt. Sie ist ein Instrument, das wir vor Ort dringend brauchen, wir tapen hier völlig im Dunkeln. Eine regionalisierte Arbeitslosenstatistik für die Städte ist längst nicht obligatorisch. Steuerstatistiken sind für Kommunen praktisch nicht auswertbar.

Wir stehen in den Kommunen in akutem politischen und finanziellen Handlungsdruck – das ist in den beiden Beiträgen der kommunalen Vertreter, aber auch des Landes vorhin sehr deutlich geworden: Wir stehen einfach vor der Aufgabe, unser Instrumentarium der Sozial- und Armutsberichterstattung operational und funktional als Voraussetzung für dezidierte Handlungsprogramme zu entwickeln. Wir müssen wissen, wer wo in welchem Umfang in Notlagen ist und wo und wie sich soziale und räumliche

Segregationsprozesse zuspitzen, die sich sicherlich zwischen Ost und West anders abspielen, um zu zielgenaueren Programmen zu kommen – und das alles in dem relativ schwierigen Finanzrahmen, in dem wir uns derzeit in den Kommunen bewegen.

Als SozialplanerInnen-Netzwerk haben wir bundesweit an der Entwicklung von Standards für die Armutsberichterstattung mitgewirkt. Schwierig wird es aus kommunaler Sicht mit der Reichtumsthematik. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe auf Kommunen „herunterzubrechen“, mag bei größeren Städten Sinn machen, stadtregionalisierte Betrachtungen ermöglicht sie nicht. Die anderen Instrumente ermöglichen auch keine kleinräumigen Betrachtungen. Für Einkommens- und Vermögensanalysen in den Kommunen haben wir noch nicht einmal „Näherungsprozesse mit Nachtsichtgerät an scheues Wild“ (Formulierung von Huster), sondern zählen – ironisch formuliert – immer noch Alarmanlagen und die Orte, wo die Lions ihre Golfturniere veranstalten. Eine durch harte Daten fundierte Reichtumsberichterstattung in der Kommune – ganz unabhängig von ihrer politisch-strategischen Zielsetzung und definitorischen Fragen – findet aktuell leider kein realisiertes Projekt, auch wenn man Reiche vor Ort verstärkt in ihre soziale Verpflichtung nehmen sollte.

Ein letzter Aspekt fehlt mir noch: Wenn wir davon ausgehen, Armutsberichterstattung ist ein Prozess – sowohl auf nationaler, Landes- und kommunaler Ebene, dann spielt sich vieles prozessual nicht nur auf staatlicher Ebene ab, sondern auch in Zusammenhängen und Netzwerken außerhalb von Verwaltungsstrukturen. Bundesweit haben wir eine Nationale Armutskonferenz, in der Hälfte aller Bundesländer haben wir Landesarmutskonferenzen und wir haben meines Wissens achtzig bis hundert kommunale Armutskonferenzen. Wenn man die Kommunen jetzt mit ins Boot holt und sagt, das ist ein Prozess, bei dem wir auch die Akteure – die Betroffenen kommen da bislang noch viel zu wenig vor – mit ins Boot nehmen, dann empfehle ich, deren unmittelbare und existenzielle Erfahrungen nach der wissenschaftlichen Einstiegsphase in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung im weiteren gezielt einzuholen. Bemerkenswert bei all den Akteuren und Initiativen, mit denen wir auf kommunaler, aber auch auf Landes- oder Bundesebene kooperieren, ist doch ihre Grundforderung nach einer qualifizierten Armutsberichterstattung als Geschäftsgrundlage dafür, wie wir unsere Kommunal- bzw. Sozialpolitik besser justieren können. Als SozialplanerInnen befürworten wir es daher unbedingt – als VSOP sind wir auch gerne bereit, daran mitzuwirken –, diese ohnedies schon bestehenden Netzwerke, unter welchen Firmenschildern sie auch immer auftreten, in den künftigen Prozess der Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit aufzunehmen. Politisch-strategisch kann das für eine rot-grüne Bundesregierung nur von Nutzen sein.

Erika Biehn (BAG Sozialhilfeinitiativen):

Das gilt dann auch für die Betroffenen selber!

Ulrike Mascher:

Wir haben uns in dem Beratergremium zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung regelmäßig getroffen. Nach meinem Eindruck war dies ein wirklich spannendes Gremium, wo die Nationale Armutskonferenz und der Vertreter der Deutschen Bundesbank an einem Tisch gesessen haben. Und das Ganze war sehr konstruktiv in der Begleitung des ersten Armuts- und Reichtumsberichts auf Bundesebene.

Wenn es jetzt keine weiteren Wortmeldungen, Statements oder Fragen gibt – diejenigen, die hier berichtet haben, sind ja bekannt und auch sicherlich bereit, weitere Nachfragen in den nächsten Monaten zu beantworten – dann würde ich gerne diese Konferenz schließen. Ich glaube, sie hat uns eine Menge Anregungen gebracht. Sie hat uns vor allen Dingen – mit *uns* meine ich jetzt das Arbeitsministerium – auch ermutigt, dass wir mit diesem ersten nationalen Armuts- und Reichtumsbericht, der wirklich ein großer Kraftakt war für alle, die daran beteiligt waren, mit einem sehr engen Zeitkorsett, trotz aller Defizite, die noch immer darin enthalten sind, doch etwas vorgelegt haben, was auch in der Kooperation mit Ländern und Gemeinden für die Zukunft Sinn macht.

Mir erscheint das, was heute Nachmittag immer wieder angesprochen worden ist und was in dem letzten Beitrag die Verbesserung des Gebrauchswerts von Statistiken genannt wurde, eine sehr wünschenswerte Angelegenheit. Auch die Aspekte, die in den beiden wissenschaftlichen Referaten angesprochen worden sind, wollen wir weiter verfolgen und müssen wir noch vertiefend diskutieren. Der Hinweis auf die Notwendigkeit oder die Wünschbarkeit einer besseren Vergleichbarkeit von Armuts- und Reichtumsberichten ist sicher etwas, was ich mir theoretisch gut vorstellen kann, wo ich aber noch einen großen Arbeitsaufwand sehe, bevor wir das auch praktisch umsetzen können. Aber ich glaube, wir sollten versuchen, in diese Richtung zu gehen.

Nach den Ankündigungen und Hinweisen von Dieter Schimanke bin ich jetzt richtig gespannt auf den Bericht aus Sachsen-Anhalt. Ich kann Ihnen versichern, dass wir bei der Vorarbeit für den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bzw. bei den Vorarbeiten für den nächsten Nationalen Aktionsplan – der kommt ja noch früher – das, was wir jetzt an Kooperation und an Netzwerken aufgebaut haben, auch weiter nutzen werden.

Ich bin sicher, wir sehen uns bei der einen oder anderen Gelegenheit nicht nur in den nächsten Jahren, sondern wahrscheinlich schon in den nächsten Monaten wieder. Ich danke Ihnen allen für Ihre Bereitschaft, hier mit uns zu diskutieren. Für uns hat sich der heutige Tag hier im Schöneberger Rathaus gelohnt und wir nehmen etwas mit für unsere weitere Arbeit. Ich würde mich freuen, wenn bei Ihnen genauso wäre und wenn wir weiterhin mit Ihrer konstruktiven Begleitung rechnen dürfen.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Das am 13. Dezember 2001 in Berlin veranstaltete Symposium „Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland“ bot Gelegenheit sowohl zur Reflexion des bisher erreichten Standes der Berichterstattung als auch zur vorausschauenden Planung des weiteren Berichtsprozesses. Dazu geben die im Rahmen des Symposiums geführten Erörterungen wichtige Hinweise. Im Folgenden werden Argumente und Gesichtspunkte in gestraffter Form zusammengestellt.

4.1 Einführung und Grundlagen

Resümee und Ausblick

In seiner Einführung zur Veranstaltung resümiert Bundesarbeitsminister Walter Riester die bisher geleistete Arbeit. In die Erstellung des ersten Armuts- und Reichtumsberichtes waren zahlreiche Wissenschaftler, Verbände, Organisationen, Vertreter von Ländern und Kommunen einbezogen. Die Transparenz, die intensive Diskussion und der Austausch von Informationen und Erfahrungen, die dadurch gewährleistet werden, haben sich bewährt und sollen auch den weiteren Berichtsprozess prägen.

Als ein zentrales Ergebnis des ersten Armuts- und Reichtumsberichtes stellt Riester den Befund heraus, dass das Phänomen sozialer Ausgrenzung auch in einem wohlhabenden Land wie Deutschland anzutreffen sei: In fast allen Lebensbereichen habe bis 1998 die soziale Ausgrenzung zugenommen und die Verteilungsgerechtigkeit abgenommen.

Daher stelle sich die Herausforderung, zur Bekämpfung von Armut die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung weiter vermindert bzw. präventiv vermieden werden. Die dazu zu entwickelnden Handlungsstrategien basieren auf einer regelmäßigen und verlässlichen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Folgende Aufgaben sieht Riester im Vordergrund:

- Die Menschen sollen befähigt werden, ihr Leben aus eigener Kraft zu gestalten, um am gesellschaftlichen Fortschritt teilhaben zu können.
- Armut und ihre Ursachen sind vorbeugend zu bekämpfen, vor allem durch eine gute schulische und berufliche Ausbildung.
- Der Zugang zur Erwerbstätigkeit ist zu erleichtern, vor allem um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten.
- Die hohe Sozialhilfeabhängigkeit soll abgebaut werden, vor allem durch aktive Beschäftigungsförderung und eine zielgenaue Ausgestaltung der vorgelagerten Sicherungssysteme.

Dies sind nicht nur spezifische Aufgaben der Sozialpolitik, sondern Querschnittsaufgaben, die auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik ebenso wie die Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik betreffen.

Als nächste Arbeitsschritte der Armuts- und Reichtumsberichterstattung sind nach Riester insbesondere zu leisten:

- Die Informationen aus unterschiedlichen Datenquellen sind besser zu bündeln. Die vorhandenen Datenlücken am unteren und oberen Rand der Einkommens- und Vermögensverteilung sollen verringert werden.
- Theorie und Methodik der Armuts- und Reichtumsforschung ebenso wie der Berichterstattung sind kontinuierlich weiter zu entwickeln. Dabei ist in Zukunft die wissenschaftlich fundierte Wirkungskontrolle der eingeleiteten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung einzubeziehen.

Diese Arbeit soll weiterhin in den intensiven Gedankenaustausch und die enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit auf allen Ebenen und mit allen Fachleuten eingebunden sein.

Grundsätzliche Überlegungen

Bundespräsident Johannes Rau bezeichnet in seiner Grundsatzrede die Existenz von Armut in einer Wohlstandsgesellschaft als „Schandfleck für die ganze Gesellschaft“. Bei der Berichterstattung hierüber dürften nicht primär Definitionen von Armut oder statistischen Verfahren im Vordergrund stehen, sondern die individuellen Schicksale, individuellen Lebenslagen und Lebenschancen. In einem grundlegenden Verständnis bedeute Armut nicht nur eine Gefährdung der physischen Existenz, sondern auch gesellschaftliche Ausgrenzung, die individuell in „verletzter Würde“ zum Ausdruck kommt. In diesem Zusammenhang zitiert Rau den Nationalökonom Adam Smith, der unter „lebenswichtigen Gütern“ auch diejenigen versteht, „ohne die achtbaren Leuten, selbst aus der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte“. Die darin enthaltene Bezugnahme auf gesellschaftliche Achtung und die Gewohnheiten eines Landes markieren die zentralen Kriterien, auf denen auch das relative Armutsverständnis der Europäischen Kommission basiert.

In besonderer Weise betont Rau die Bedeutung eines grundlegenden Wertesystems, insbesondere „Solidarität“ und „Gerechtigkeit“ seien für den gesellschaftlichen Zusammenhalt unverzichtbar. Insofern ist die Berichterstattung über Armut von einer entsprechenden Berichterstattung über Reichtum nicht zu trennen. In diesem Zusammenhang verweist Rau auf die im Grundgesetz verankerte Verpflichtung, den Gebrauch des Eigentums zugleich zum Wohle der Allgemeinheit zu gestalten.

Innerhalb des grundlegenden Wertesystems ist aber – Rau zufolge – nicht jede „Ungleichheit“ mit „Ungerechtigkeit“ gleich zu setzen. Eine Ungleichheit, die darauf beruht, dass unterschiedliche Leistungen auch unterschiedlich belohnt werden, ist in gewissem Maße angemessen. Eine übermäßige Steigerung von Ungleichheit führt jedoch zu einem Punkt, an dem Ungerechtigkeit entsteht und die Freiheit eines Teils der Gesellschaft eingeschränkt wird. Es gehe also um einen Balanceakt, den Rau zu der Frage zuspitzt: „Wie viel Ungleichheit braucht eine Leistungsgesellschaft, und wie viel wirtschaftliche und gesellschaftliche Ungleichheit verträgt der soziale Friede, der ein eigener Wert ist und zugleich ein wichtiger Standortfaktor?“

Um Armut erfolgreich bekämpfen zu können, muss das politische Handeln an den Werten Solidarität und Gerechtigkeit, Mitmenschlichkeit und Mitgefühl orientiert werden. Auch die „Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ stellt einen Wert dar, und die Einbeziehung in das Beschäftigungssystem bedeutet insofern mehr als nur einen Einkommenserwerb. Allgemeine Zugangsmöglichkeiten zum Beschäftigungssystem sind die Voraussetzung für individuelle Lebensgestaltung.

4.2 Wissenschaftliche Weiterentwicklung der Berichterstattung

Der zweite Themenblock des Symposiums rückt die Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Grundlagen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ins Zentrum. Ein besonderes Problem stellt der Übergang von einer sozialphilosophischen Konzeptbildung zu einer empirisch fassbaren Konkretisierung von „Lebenslage“ dar. Damit befassen sich die beiden Fachvorträge:

Jürgen Volkert differenziert unter dem Thema „Systematisierung der Armuts- und Reichtumsmessung in Deutschland“ von einem handlungstheoretischen Ansatz her das Verhältnis von objektiven Handlungsspielräumen und subjektiven Voraussetzungen. In Anlehnung an Sens Konzept der „capabilities“ entwickelt Volkert die These, dass „Armut als Mangelsituation durch eine Betrachtung von Verwirklichungschancen differenzierter untersucht werden kann als allein durch die Betrachtung der in einem Haushalt vorhandenen Ressourcen oder des erzielten Lebensstandards“. Dabei ergeben sich die individuellen Chancen, „ein Leben nach eigenen Zielvorstellungen zu verwirklichen“, aus dem Wechselspiel von „instrumentellen Freiheiten“ (bzw. objektiven gesellschaftlichen Bedingungen) und der „individuellen Ausstattung“ (bzw. subjektiven Ressourcen), wobei zusätzlich subjektive Präferenzen zu berücksichtigen sind. Innerhalb dieses konzeptionellen Rahmens lässt sich „Reichtum“ beschreiben zum einen – im positiven Sinne – als ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen auf Grund einer sehr umfangreichen individuellen Ausstattung, zum andern – in einer kritischen Sichtweise des „Machtaspektes“ – aber auch als Übermaß an instrumentellen Freiheiten, die zu Lasten anderer genutzt werden können.

In diesen Rahmen ordnet Volkert indirekte und direkte, relative und absolute sowie subjektive und objektive Ansätze der Armuts- und Reichtumsmessung ein. Dabei vertritt er einen umfassenden methodischen Ansatz in dem Sinne, dass für unterschiedliche Fragestellungen in unterschiedlichen Kontexten jeweils andere Methoden und Messindikatoren geeignet sein können: zur Frage der gesellschaftlichen Einkommensverteilung ein relatives Einkommensmaß, zur Frage des Mindestbedarfs ein direktes Armutsmaß, zur Frage der individuellen Ausstattung und der instrumentellen Freiheiten die ressourcen- und lebenslagenorientierten Ansätze.

Wolfgang Voges thematisiert in seinem Vortrag „Perspektiven des Lebenslagenkonzeptes“ in gesellschaftstheoretischer Perspektive die Lebensbereiche, die im Hinblick auf Lebensqualität grundlegenden Stellenwert haben. In der Tradition von Neurath, Weisser und Nahnsen expliziert er zunächst das Lebenslagenkonzept als ein System von Handlungsspielräumen in Verbindung mit bereichsspezifischen Ressourcen. Dabei legt Voges die Dimensionen zu Grunde, über die seiner Ansicht nach in der Fachdiskussion Konsens besteht: Einkommen und Vermögen, Bildung, Erwerbstätigkeit, Wohnen und Gesundheit. Eine theoretische oder empirische Ableitung dieser Dimensionen sieht er ebenso als noch zu leistende, zukünftige Forschungsaufgabe wie die Klärung der Gewichtung der einzelnen Dimensionen und ihrer wechselseitigen Beziehungen.

Im Anschluss daran vertieft er zwei Aspekte des Lebenslagenansatzes. Zum einen weist er auf die Differenz zwischen objektiver Lebenslage und deren subjektiver Wahrnehmung hin, die nicht immer kongruent sein muss, sondern auch besser („Zufriedenheitsparadox“) oder schlechter („Unzufriedenheitsdilemma“) ausfallen kann. Zum anderen geht er näher auf den „dualen Charakter“ von Lebenslagen ein, die sowohl eine „Ursache“ für Chancenungleichheit als auch deren „Folge“ sein könnten. Diese Spannung löst er anhand eines „dynamischen Modells der Wechselwirkungen zwischen strukturellen Bedingungen (Makroebene) und individuellem Handeln (Mikroebene)“ in ein zeitliches Nacheinander auf. Beide Aspekte, das Spannungsverhältnis zwischen objektiven Bedingungen und subjektiver Wahrnehmung sowie die Wechselwirkungen zwischen Makro- und Mikroebene, illustriert er anhand von Daten zur Wohnsituation in Ost- und Westdeutschland.

Zur praktischen Umsetzung des Lebenslagenansatzes in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung empfiehlt er, pragmatisch bei leicht zu erhebenden Daten anzusetzen und von hier aus unter Berücksichtigung weiterer Dimensionen einen „Lebenslage-Index“ zu konstruieren.

Diskussion der Impulsreferate

Vom sozialphilosophischen Konzept der „Lebenslage“ zur empirischen Umsetzung

Bezüglich der Dimensionen der Lebenslage besteht weitgehender Konsens darüber, dass „Armut“ nicht nur als finanziell-ökonomische Deprivation zu sehen ist, sondern im Rahmen eines multidimensionalen Konzepts weitere Aspekte wie Gesundheit, Wohnen etc. zu berücksichtigen sind. In der empirischen Operationalisierung führt dieser ganzheitliche Anspruch aber zu Problemen.

In diesem Zusammenhang wird angeregt, bei der künftigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung zunächst das Hauptaugenmerk auf einen Lebenslagenaspekt zu richten (z. B. auf Einkommen), diesen aber nicht isoliert zu betrachten, sondern als Ausgangspunkt zur Analyse von Wechselwirkungen mit anderen Aspekten zu nutzen. Da im Falle einer vollständigen Korrelation der einzelnen Dimensionen der Lebenslage die Hinzunahme weiterer Dimensionen keinen Informationsgewinn bringen würde, sind die Aspekte zu ermitteln, die mit anderen nur in geringerem Maße korrelieren, da sich darin ihre dimensionale Eigenständigkeit zeigt; so korrelieren z. B. „Bildung“ oder „Gesundheit“ weniger mit dem Einkommen als die „Wohnqualität“. Daher wird vorgeschlagen, ausgehend von der Dimension des Einkommens und Vermögens zu prüfen, welche anderen Dimensionen damit wenig korrelieren und dementsprechend eigenständig sind. Eine zweite Möglichkeit bestehe darin, ausgehend von einer relativen Einkommensgrenze zu versuchen, unterhalb dieser Abgrenzung Gruppen mit Mehrfachdeprivation zu untersuchen, also mit niedrigem Einkommen *und* schlechter Wohnung, niedrigem Einkommen *und* defizitärer Bildung etc.

Zu der von Volkert vorgenommenen Differenzierung in subjektive Ausstattung und objektive Handlungsspielräume wird angemerkt, dass dem nicht die Unterscheidung von qualitativen und quantitativen Methoden entspricht, da auch subjektive Bewertungen quantifizierbar seien. Dies müsse in Form einer „Präferenzkontrolle“ Eingang in weitere Analysen finden, indem Deprivation nach subjektiver Präferenz gewichtet wird. Dieses Verfahren ist wichtig, um ein soziokulturelles Existenzminimum empirisch fassen zu können, bei dem zu unterscheiden ist zwischen jenen, die über die allgemein als notwendig angesehenen Güter nicht verfügen können und jenen, die an diesen Gütern nicht interessiert sind. Eine Grenze dieses Ansatzes besteht allerdings darin, dass individuelle Ansprüche auch über das allgemein als notwendig Erachtete hinausgehen können. Dies darf nicht dazu führen, dass der Armutsbegriff subjektiv beliebig wird.

Im Hinblick auf die Bipolarität von „subjektiver Ausstattung“ und „objektiven Handlungsspielräumen“ werden Zweifel geäußert, ob sich diese Trennung konsequent durchführen lässt; so seien z. B. soziale Grundrechte sowohl ein personenbezogenes Ausstattungsmerkmal als auch eine objektive, politisch gestaltbare Rahmenbedingung.

Eine grundsätzliche Anmerkung bezieht sich auf das Verhältnis der Konzepte „Ressource“ und „Lebenslage“. Bei der Analyse von Lebensqualität werden Ressourcen im Allgemeinen als „Input“ und Lebenslagen als „Output“ interpretiert. Aber wird nicht mit beiden Konzepten nur die potenzielle Güterverfügbarkeit auf der Input-seite gemessen und nicht das, was tatsächlich realisiert wird? Werden nicht erst im Transformationsprozess der Haushaltsproduktion die verfügbaren Ressourcen in eine konkrete Lebenslage umgewandelt? Diese Fragestellung spricht das von Voges erläuterte Spannungsverhältnis von Lebenslage einerseits als Einflussfaktor und andererseits als Resultat an. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Trennung von Input- und Output-Faktoren nicht statisch sei: So fungiert etwa ein bestimmtes Qualifikationsniveau, das am Ende eines Bildungsprozesses als Output erscheint, in Bezug auf das Beschäftigungssystem wiederum als Input-Faktor.

Der theoretische Ansatz von Volkert erhebt auch den Anspruch, den Prozess zu analysieren, wie mit Ressourcen umgegangen wird. Die individuelle Ausstattung mit verfügbaren Ressourcen muss mit dem Ergebnis, d. h. dem Grad der Zielverwirklichung verglichen und darauf hin geprüft werden, inwieweit instrumentelle Freiheiten vorhanden waren und wie effektiv sie genutzt wurden.

Ein weiterer Diskussionsbeitrag spricht an, dass der erste Armuts- und Reichtumsbericht die personelle Verteilung in den Vordergrund stelle, nicht aber die „funktionale“ Verteilung von Ressourcen analysiert, d.h. wie sich die Einkommenslagen einzelner gesellschaftlicher Gruppen entwickelt haben. Die Besteuerung von Lohneinkommen sei gestiegen, die Belastung von Gewinn- und Kapitaleinkommen gleichzeitig aber gesunken. Diese „Scherenentwicklung“ sei eine unmittelbare Ursache für Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand, die die Möglichkeiten beeinträchtigen, Armut effektiv zu bekämpfen. Gegen diesen Einwand wird allerdings geltend gemacht, dass die funktionale Verteilung nicht mehr so eindeutig erkennbar sei wie in früheren Zeiten, da die Trennungslinie zwischen „ärmeren“ Lohn- und Gehaltsbeziehern einerseits und „reicheren“ Selbstständigen andererseits durch neue Arbeits- und Beschäftigungsformen teilweise verwischt werde.

Spektrum relevanter Dimensionen der Lebenslage

Breiten Raum nimmt die Diskussion ein, welche weiteren Aspekte in der zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung einen höheren Stellenwert erhalten sollen. Grundsätzlich wird in Frage gestellt, ob es sich bei den von Voges als „klassisch“ bezeichneten fünf Dimensionen tatsächlich um einen theoretisch und empirisch begründeten „Kanon“ handelt, oder ob diese Auswahl eher vor dem Hintergrund verfügbarer Daten pragmatisch getroffen worden sei (was auch Voges selbst angesprochen hatte).

Nicht als zusätzlichen Aspekt, sondern vielmehr im Sinne einer Grundperspektive wird die systematische Einbeziehung des *Gender mainstreaming*-Ansatzes angeregt, dem es nicht um „besondere Benachteiligungen“ von Frauen gehe, sondern um die durchgängige Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern im Sinne einer grundsätzlichen Untersuchungsperspektive.

Auch sei eine sprachliche Differenzierung nach Geschlecht die Voraussetzung für inhaltliche Genauigkeit, wie sich am Beispiel unterschiedlicher Zugänge von Frauen und Männern zum Erwerbssystem aufzeigen lasse. Eine geschlechtsneutrale Deskription verstellt den analytischen Blick für geschlechtsspezifische Barrieren.

Weiterhin wird angeregt, den Einfluss von Familie und innerfamiliärer Arbeitsteilung stärker zu gewichten. Die hier wirkenden sozialen Verpflichtungen ebenso wie die strukturellen Voraussetzungen einer Region in Bezug auf Kinderbetreuungskapazitäten seien als Komponenten der „objektiven Handlungsspielräume“ zu berücksichtigen. Auch bei der Konzeption des „Humankapitals“ habe der vorliegende Bericht nur den Qualifikationserwerb und dessen Kosten im Blick, während die unbezahlte Arbeit im Haushalt nicht einberechnet werde.

Noch ungeklärt ist die systematische Einbeziehung der zeitlichen Komponente, die einen Querschnittsaspekt zu den Dimensionen der Lebenslage darstellt. Die Ausgrenzung aus bzw. die Deprivation in einzelnen Lebensbereichen ist anders zu bewerten, wenn sie ein transitorisches Stadium darstellt, als wenn sie sich über einen längeren Zeitraum hin verfestigt. Verfestigung von Armut wird bestimmt durch die *Dauer* einerseits und die *Mehrfachbetroffenheit* von Problemen, Belastungen und Einschränkungen andererseits. Im weitgehenden Fall kann dies zu Formen *extremer Armut* führen, wenn die Chancen einer Wiedereingliederung in die tragenden Institutionen der Gesellschaft, die Teilhabe an Arbeitsmarkt, „normaler“ sozialer Sicherung und Familie nicht mehr möglich sind. Die von Volkert entfalteten „Verwirklichungschancen“ stehen in umgekehrter Relation zur Dauer der Deprivation: Je länger diese sich hinzieht, desto geringer werden die Verwirklichungschancen. Entsprechend gilt für die Reichtumsanalyse, dass eine lange Phase der Reichtumsakkumulation zunehmend mit gesellschaftlicher Macht verknüpft sein kann.

Der Bereich „Familie/soziale Netzwerke“ wird überwiegend nicht als weitere, eigenständige Dimension betrachtet, sondern spielt als Querschnittsaspekt in alle übrigen Dimensionen (Wohlstand, Bildung, Erwerbsbeteiligung, Wohnverhältnisse etc.) mit hinein.

Angeregt wird des Weiteren, die Nutzbarkeit der öffentlichen Infrastruktur (z. B. welchen Zugang einzelne Bevölkerungsgruppen zu Informations- und Kommunikationsmedien haben) in der zukünftigen Berichterstattung eingehender zu untersuchen.

An die Auswahl geeigneter Dimensionen zur Lebenslagenanalyse schließt sich die Frage an, wie jeweils Unterversorgungsschwellen definiert und im Zeitverlauf fortgeschrieben werden sollten. Auch solche Schwellendefinitionen sind soziohistorisch veränderlich und können nicht einfach übernommen werden. Das heißt z. B., dass ein einfacher Schulabschluss, der in den 60er Jahren den Zugang zum Erwerbssystem ermöglichte, heute oft nicht mehr ausreicht. In Bezug auf die Veränderlichkeit solcher Schwellen besteht weiterer Klärungsbedarf.

Wissenschaftliche Deskription und politische Handlungsorientierung

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat grundsätzlich zwei zentrale Aufgaben: zum einen die Beschreibung und Erklärung von Lebenslagen der Bevölkerung und zum anderen die Schaffung von Grundlagen für politisches Handeln.

Die Dualität von differenzierter Beschreibung und politischem Handlungsbedarf wird in Volkerts Ansatz in der Form aufgenommen, dass differenziert wird in individuelle Ausstattung, die politisch nicht beeinflussbar ist, und instrumentelle Freiheiten, die durch politisches Handeln veränderbar sind. Für letztere bildet die Orientierung an der politischen Gestaltbarkeit ein wesentliches Element: Politisches Handeln schafft die Voraussetzungen, die dann individuell nutzbar sind.

Perspektiven der Berichterstattung

Wichtig erscheint im Hinblick auf die weitere Armuts- und Reichtumsberichterstattung das Element der Wirkungsanalyse, um überprüfen zu können, ob aus dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht abgeleitete politische Maßnahmen zu einer wirksamen Reduktion von Armutslagen beitragen.

Die Diskussion macht insgesamt einen dreifachen Erkenntnisbedarf deutlich: Erstens sind weitere Aspekte wie etwa die Auswahl und Gewichtung relevanter Lebenslagendimensionen und die soziohistorisch variable Definition von Unterversorgungsschwellen im Rahmen der Grundlagenforschung zu bearbeiten. Zweitens müssen die Bereitstellung geeigneter Daten und die Möglichkeiten ihrer integrierten Betrachtung verbessert werden. Drittens sind die Verbindungen zwischen den Ergebnissen wissenschaftlicher Analyse und politischen Handlungsorientierungen aufzuzeigen und in Zukunft Wirkungsanalysen vorzunehmen, die prüfen, was mit bereits erfolgten Interventionen erreicht wurde.

4.3 Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Länder und Kommunen

Zu Beginn des dritten Themenblocks des Symposiums hebt Frau Staatssekretärin Mascher die orientierende Funktion hervor, die die Erfahrungen von Ländern und Kommunen für den ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hatten, und äußert Interesse auch daran, welche Bedeutung die Berichterstattung des Bundes

umgekehrt für die Länder und Kommunen hat und welche Möglichkeiten einer Verknüpfung vorstellbar sind.

Erfahrungen von Ländern und Kommunen

Staatssekretär Fischer aus Nordrhein-Westfalen berichtet über die langjährige Tradition der Sozialberichterstattung in seinem Land. Das Land NRW hatte 1992 mit einer Landesberichterstattung begonnen, in der acht grundlegende Einzelstudien zu Schwerpunktthemen und einzelnen Gruppen erstellt und im Landessozialbericht 1998 zusammengefasst wurden. Die Grenzen der Berichterstattung werden in den lückenhaften Datengrundlagen gesehen, die insbesondere die Aspekte Reichtum und Vermögen, aber auch extreme Armutslagen und verdeckte Armut sowie die Fluktuation in die und aus der Sozialhilfe betreffen. Diese Datenlücken entwerfen aber nicht die bisherige Berichterstattung, da Grundtendenzen wie eine Einkommensumverteilung und der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Armut unbestreitbar seien.

Abschließend nennt Fischer einige Ansatzpunkte politischen Handelns wie Qualifikation und berufliche Weiterbildung für bestimmte Zielgruppen (Jugendliche, junge Frauen, junge Migranten etc.) und eine veränderte Sozialhilfegewährung in Form von „Sozialagenturen“, deren Aufgabe nicht nur die Feststellung des Hilfebedarfs und die Geldzahlung, sondern aktivierende Hilfen sind. Eine neue Form der Sozialberichterstattung unter Nutzung von Informationssystemen im Internet, einer Fachdatenbank Sozialhilfe, eines Datenpools Sozialberichterstattung u.a.m. ist für die Zukunft geplant.

Sozialdezernent Jung aus Leipzig betont in seinem Erfahrungsbericht die Restriktion, die die angespannte Lage der kommunalen Haushalte für die Armutsbekämpfung darstellt. Die zentralen Probleme sind die schwierige Arbeitsmarktlage, der rasante Anstieg vor allem der jungen Arbeitslosen und die Verdoppelung der Sozialhilfeempfänger-Zahlen innerhalb von sechs Jahren (darunter über 40 % Kinder und Jugendliche). Ein weiteres Problem ist die verdeckte Armut. Vor diesem Hintergrund sind politische Handlungsstrategien auf die Basis einer genauen Sozialberichterstattung angewiesen. Diese wird mit Sozialplanung und Sozialcontrolling verknüpft und auf die regionalisierte Ebene des „Quartiersmanagement“ herunter gebrochen. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes wurde dabei als hilfreich empfunden.

Sozialreferent Graffe aus München empfiehlt für die Fortschreibung des Berichtes eine stärkere Nutzung kommunaler Erfahrungen und bewährter Handlungsmuster (*best-practice-Beispiele*). Die in München bereits Mitte der 1980er Jahre begonnene Armutsberichterstattung fokussiert in der aktuell anstehenden Fortschreibung 2002 darauf, das Thema „Armut von Kindern und Jugendlichen“ innerhalb ihres sozialen Umfeldes zu analysieren und mit Infrastrukturbedingungen auf Stadtteilebene in Beziehung zu setzen. Konsequenzen der Berichterstattung werden im Rahmen eines „Stadtentwick-

lungsprogramms“ umgesetzt, das insbesondere ein Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm zur beruflichen Integration jugendlicher Sozialhilfebezieher umfasst.

Staatssekretär Schimanke berichtet über die in Sachsen-Anhalt vorgesehene Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Bisher wurde alle zwei Jahre ein Arbeitsmarkt- und Sozialbericht erstellt; dessen aktuelle Schwerpunkte liegen in den Bereichen Jugend und behinderte Menschen, frühere Schwerpunkte bildeten die Gesundheitsberichterstattung, eine Obdachlosenstudie, die Lage der Familien und die berufliche Ausbildung.

Ein „Unzufriedenheitsdilemma“ im Sinne von Voges sieht Schimanke darin, dass die Einschätzung seitens der Bevölkerung noch schlechter ausfällt als die Lage tatsächlich ist; hier werde auch eine informative Aufgabe der Berichterstattung deutlich. Der nun vorgesehene Armuts- und Reichtumsbericht solle die soziale Lage in Sachsen-Anhalt umfassend und in regionalspezifischer Differenzierung erfassen.

Verzahnung mit der europäischen Armutspolitik

In der anschließenden Diskussion wird auch eine engere Verknüpfung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit den Aktivitäten auf europäischer Ebene thematisiert. So sollte etwa die Verzahnung der (analytisch ausgerichteten) Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit dem (primär handlungsorientierten) Nationalen Aktionsplan optimiert werden.

In diesem Zusammenhang wird auf den europäischen Konsens über ein Set von 18 Indikatoren der Armutsberichterstattung hingewiesen, das einen thematischen Schwerpunkt der belgischen Präsidentschaft bildete. Hierbei wird die Frage vom Vertreter der Europäischen Kommission aufgeworfen, wie die Auswirkung dieser Indikatoren auf die zukünftige Berichterstattung in Bund, Ländern und Kommunen einzuschätzen sei.

Von Seiten der Ländervertreter auf dem Podium wird die grundsätzliche Bereitschaft der Länder zur Kooperation selbstständiger Partner hervorgehoben, aber gleichzeitig vor zentralistischen Festlegungen gewarnt, durch die die Kompetenzverteilung verschoben werde. Es sei spannend, über mehrere nationale Systeme hinweg mit einem einheitlichen Indikatorensatz zu arbeiten, aber dies dürfe nicht im Sinne einer *Steuerung* vorgegeben, sondern solle als *Verständigung* über die Relevanz von Themen gestaltet werden. Frau Mascher stellt zusammenfassend fest, dass ein Interesse bestehe, in einen Austausch zu kommen und die Politik auch unter solchen Kriterien gemeinsam zu betrachten, ohne dass aber die selbstständige Politikgestaltung der Länder, des Bundes oder der Kommunen durch solche Indikatoren beeinträchtigt werden dürfe. Die Nationalen Aktionspläne lieferten der Armuts- und Reichtumsberichterstattung Impulse, da sie auf deren Analysen angewiesen seien.

Stellenwert des Aspektes der Reichtumsberichterstattung

Die Verbindung zwischen Armutsberichterstattung und Reichtumsberichterstattung wird in München dadurch aufgegriffen, dass der nächste Bericht als Armuts- und Reichtumsbericht konzipiert wird. In Sachsen-Anhalt ist zwar auch eine Untersuchung des privaten Reichtums vorgesehen, dieser sei aber in den neuen Bundesländern nicht so ausgeprägt wie im Westen, wo die Reichtumsakkumulation auch über die letzten Jahrzehnte hinweg verlaufen konnte.

Zum Aspekt der Reichtumsanalyse weist Staatssekretär Fischer darauf, dass in der Ökonomie zwar eine optimale und ausgeglichene Kombination von Arbeit und Kapital gefordert werde, diese Balance habe sich aber in letzter Zeit zu Gunsten des Kapitals verschoben. Als geeignete Maßnahme fördere Nordrhein-Westfalen die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand und versuche den Standort durch Qualifizierung attraktiv zu machen. Einen anderen Aspekt der Standortqualität, der ebenfalls zu nicht-monetärem „Reichtum“ beitrage, sieht Leipzig in der sozialen Infrastruktur. Stadtmarketingkonzepte gehen von Erfolgsfaktoren aus, und ein Konzept, das soziale Aspekte betont, könnte dies mit einer guten Infrastruktur unter Beweis stellen.

Entwicklungsbedarf aus kommunaler Sicht

Als eine Anregung für die Weiterentwicklung der Berichterstattung auf kommunaler Ebene wird vorgeschlagen, die zentralen „Geschäftsstatistiken“ so zu operationalisieren, damit sie hier besser nutzbar werden. Dies gelte etwa mit Blick auf Zugangs- und Abgangsanalysen von Sozialhilfebeziehern, auf die regionalisierte Arbeitslosenstatistik, auf die Wohnungsnotfallstatistik (soweit verfügbar) oder auf die Steuerstatistik für kommunale Reichtumsanalysen. Die Kommunen benötigten eine praxisnahe wissenschaftliche Unterstützung und lieferten im Gegenzug der Wissenschaft relevante Fragestellungen vom Ort der Zuspitzung sozialer Probleme. Durch stringenter und konsistentere Statistikregelungen sollte deren „kommunaler Gebrauchswert“ gesteigert werden.

4.4 Schlussfolgerungen für die zukünftige Berichterstattung

Für die Fortsetzung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung ergeben sich aus den Vorträgen und Diskussionen des Symposiums zahlreiche Impulse und Anregungen.

- *Normative Verankerung*

Armuts- und Reichtumsberichterstattung ebenso wie politisches Handeln zur Bekämpfung von Armut stehen auf einer normativen Grundlage, die sich an den Werten der Solidarität, Gerechtigkeit und gleichen Zugangschancen orientiert.

- *Theoretische Weiterentwicklung*

Die Arbeit, die vorhandenen Ansätze der Armuts- und Reichtumsmessung in einen konzeptionellen Rahmen einzuordnen, sollte weiter geführt und empirisch validiert werden. Dabei ist zu überprüfen, ob für unterschiedliche Fragestellungen in unterschiedlichen Kontexten jeweils andere Methoden und Messindikatoren geeignet sein können.

Die als „klassisch“ zu bezeichnenden Dimensionen der Lebenslage bedürfen einer theoretischen und empirischen Begründung.

- In diesem Zusammenhang ist erstens die Frage der Gewichtung der einzelnen Dimensionen zu untersuchen.
- Zweitens ist die Eigenständigkeit der Dimensionen zu überprüfen (z. B. indem ausgehend von einer Dimension diejenigen anderen ermittelt werden, die mit dieser wenig korreliert sind).
- Drittens sind die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Dimensionen zu analysieren, wobei Lebenslagen sowohl als *Einflussfaktor* für Gestaltungschancen (Input-Indikator) als auch als deren *Ergebnis* (Output-Indikator) zu unterscheiden sind. Einzubeziehen wäre auch, wie Überschneidungen bzw. Kumulationen verschiedener Formen von Unterversorgung im Verhältnis zueinander stehen.
- Viertens ist die Diskussion darüber fortzuführen, welche Unterversorgungsschwellen für die einzelnen Dimensionen unter Berücksichtigung ihrer soziohistorischen Veränderlichkeit abzuleiten sind.
- Fünftens sind die Frage der Datenlage bzw. -qualität in den jeweiligen Dimensionen und der Abbau von vorhandenen Schieflagen von Bedeutung. So sind die Möglichkeiten zur Erhebung repräsentativer haushalts- bzw. personenbezogener Daten z.B. im Hinblick auf die Dimension „Gesundheit“ bislang sehr viel begrenzter als bei der Dimension „Einkommen“.
- Schließlich stellt sich sechstens die Aufgabe, im Hinblick auf die Reichtumsaspekte mittelfristig konsistente und tragfähige Konzepte zu entwickeln. Insbesondere nicht-monetäre Reichtumsaspekte sind – zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt – nicht hinreichend wissenschaftlich fundiert und müssen deutlich konturiert werden. Hierbei könnte ein Verständnis von Armut und Reichtum im Sinne zweier Pole einer Bandbreite von „Verwirklichungschancen“ möglicherweise einen methodischen Einstieg eröffnen.

Weiterhin klärungsbedürftig erscheinen auch die Wechselwirkungen zwischen strukturellen Bedingungen (Makroebene) und individuellem Handeln (Mikroebene) bzw. zwischen objektiver Lebenslage und deren subjektiver Wahrnehmung.

- *Weitere Dimensionen der Lebenslage*

In die zukünftige Berichterstattung soll konsequent und durchgängig der *Gender mainstreaming*-Ansatz als Grundperspektive systematisch einbezogen werden, statt lediglich besondere Benachteiligungen von Frauen zu thematisieren.

Der zeitlichen Dimension als allgemeinem Querschnittsaspekt innerhalb des Lebenslageansatzes sollte zukünftig stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Auch im Kontext einzelner Bereiche wie „Familienarbeit“ und „Humankapitalbildung“ spielt der Aspekt der Zeitverwendung eine Rolle. Als weitere Dimension ist die Nutzbarkeit der öffentlichen Infrastruktur und der Informations- und Kommunikationsmedien in Betracht zu ziehen.

- *Methodische Perspektiven*

Die Informationen aus unterschiedlichen Datenquellen sind besser zu bündeln. Die vorhandenen Datenlücken am unteren und oberen Rand der Einkommensverteilung sollen verringert werden, insbesondere im Hinblick auf Reichtum und auf die Vermögenssituation. In Bezug auf den unteren Rand wird die Betroffenenperspektive im Lichte qualitativer Analysen die Berichterstattung zukünftig ergänzen können. Zur Reichtumsanalyse bietet die Einkommensteuerstatistik, ggf. in Kombination mit anderen Erhebungen wie z. B. der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und dem Sozio-ökonomischen Panel, Analysemöglichkeiten für die zukünftige Berichterstattung. Darüber hinaus sollten die Vermögensbestände, wie sie in den Statistiken der Deutschen Bundesbank und den Geschäftsstatistiken der Banken ausgewiesen werden, auf Haushalts- bzw. Personenebene dargestellt werden.

Die vorhandenen Datengrundlagen und Statistiken sollten so gestaltet werden, dass sie besser genutzt werden können – dies bezieht sich insbesondere auch auf die kommunale Ebene.

In Zukunft ist die wissenschaftlich fundierte Wirkungskontrolle der eingeleiteten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung angemessen zu gewichten, um überprüfen zu können, ob die aus dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht abgeleiteten politischen Maßnahmen zu einer wirksamen Reduktion von Armutslagen beitragen können. Hierfür werden die geeigneten Instrumente erst noch zu entwickeln sein. Zu klären bleibt hierbei aber, wie diese Verzahnung zwischen Berichterstattung und Praxis konkret umzusetzen ist und inwieweit verwendbares Datenmaterial zur Verfügung steht, um die Auswirkungen zielgenau zu dokumentieren und ihre empirische Überprüfung zu ermöglichen. Daher erscheint zunächst eine wissenschaftliche Annäherung an ein Konzept für diese Wirkungskontrolle im Rahmen der Grundlagenforschung notwendig. Danach wäre etwa im Rahmen von Querschnittsanalysen in einzelnen politischen

Handlungsfeldern zu überprüfen, inwieweit politische Programme und Maßnahmen den Aspekt der Armutsbekämpfung berücksichtigen bzw. zu einer Verminderung von Unterversorgungslagen, Ungleichheit oder Verteilungsspreizungen beitragen.

- *Zusammenwirkung von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union*

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes hat einerseits von der Berichterstattung der Länder und Kommunen profitiert und hat diesen andererseits neue Impulse verliehen. Die Fortsetzung des intensiven Dialogs und Austauschs z. B. auch durch Nutzung kommunaler Erfahrungen und bewährter Handlungsmuster im Sinne von *best-practice*-Beispielen erscheint empfehlenswert.

Die Verzahnung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit dem Nationalen Aktionsplan sollte optimiert werden. Um eine möglichst synchronisierte inhaltliche Struktur zu erhalten, wäre es von Vorteil, wenn die Struktur des NAP flexibler gehalten werden könnte. Da der Nationale Aktionsplan nicht unter dem Anspruch steht, neben Fragen der sozialen Ausgrenzung auch besonders privilegierte Lebenslagen zu untersuchen, werden sich die Unterschiede, sollte sich die nationale Berichterstattung – wie beabsichtigt – in dieser Hinsicht weiter ausdifferenzieren, mittelfristig eher vergrößern. Eine engere organisatorische Verzahnung beider Berichte könnte dazu beitragen, Synergieeffekte zu nutzen.

Armuts- und Reichtumsberichte auf den verschiedenen Ebenen sollten hinsichtlich ihrer Methoden und Indikatoren besser auf einander abgestimmt und damit auch besser vergleichbar werden. In diesem Zusammenhang ist die Auswirkung der 18 europäischen Indikatoren der Armutsberichterstattung auf die zukünftige Berichterstattung in Bund, Ländern und Kommunen zu klären.

Die kontinuierliche Kooperation mit Personen und Organisationen aus Wissenschaft und Gesellschaft soll unter Einbeziehung der nationalen Armutskonferenz, der Landes- und kommunalen Armutskonferenzen sowie der Betroffenen selbst mit ihren Erfahrungen fortgeführt werden.

Anhang

A.1

Programm des Symposiums

“PERSPEKTIVEN DER ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG IN DEUTSCHLAND“

SYMPOSIUM AM 13.12.2001, BERLIN - RATHAUS SCHÖNEBERG

11:00 Uhr Begrüßung

Walter Riester

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Eröffnungsrede

Johannes Rau

Bundespräsident

12:00 Uhr Imbiss

**13:00 Uhr Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Grundlagen der
Armuts- und Reichtumsberichterstattung**

Impulsreferat 1 „Überlegungen zur Systematisierung der Armuts- und Reichtumsmessung“

Prof. Dr. Jürgen Volkert

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, FH Pforzheim

Impulsreferat 2 „Perspektiven des Lebenslagenkonzeptes“

PD Dr. Wolfgang Voges

Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen

Diskussion

14:45 Uhr Kaffeepause

**15:15 Uhr Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung und die
Berichterstattung in Ländern und Kommunen**

Statements und Diskussion

Dr. Josef Fischer

Staatssekretär im Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Dieter Schimanke

Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt

Friedrich Graffe

Sozialreferent der Landeshauptstadt München

Burkhard Jung

Beigeordneter für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule der Stadt Leipzig

17:00 Uhr Schlusswort

Ulrike Mascher MdB

Parl. Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

A.2

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Symposiums

**“PERSPEKTIVEN DER ARMUTS- UND
REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG IN DEUTSCHLAND“**

SYMPOSIUM AM 13.12.2001, BERLIN - RATHAUS SCHÖNEBERG

TEILNEHMERINNEN UND TEILNEHMER

Abold, Brigitte	ARD-Hauptstadtstudio Wilhelmstraße 67 a 10117 Berlin
Arend, Heike	Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Kommission In den Ministergärten 6 10117 Berlin
Arndt, Dr. Joachim	SPD-Bundestagsfraktion Platz der Republik 11011 Berlin
Biehn, Erika	Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen Nationale Armutskonferenz Cappeltor 12 59555 Lippstadt
Böhnke, Petra	WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung Reichpietschufer 50 10785 Berlin
Brandt, Thomas	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt Turmschanzenstraße 25 39114 Magdeburg

Breuer, Dr. Wilhelm	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Brocke, Hartmut	SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin Müllerstraße 74 13349 Berlin
Brünner, Marion	Senator für Arbeit, Gesundheit, Jugend und Soziales Abteilung 53-2 Bahnhofplatz 29 28195 Bremen
Buhr, Dr. Petra	Universität Bremen Zentrum für Sozialpolitik Barkhof Parkallee 39 28209 Bremen
Dathe, Dr. Dietmar	INIFES Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie gGmbH Haldenweg 23 86391 Stadtbergen
Dreßen, Peter, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
Eck, Gerhard	Bundespräsidialamt Spreeweg 1 10577 Berlin
Engels, Dr. Dietrich	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln

Faeskorn, Rüdiger	Ministerium für Arbeit und Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg Abteilung Soziales Heinrich-Mann-Allee 103 14473 Potsdam
Fischer, Dr. Josef	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen Horionplatz 1 40213 Düsseldorf
Fischer, Thomas	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Glinkastraße 18 - 24 10117 Berlin
Germis, Carsten	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Wirtschaftsredaktion Mittelstraße 2 – 4 10117 Berlin
Gilges, Konrad, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
Gniffke, Kerstin	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Interministerieller Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten 11017 Berlin
Graffe, Friedrich	Berufsmäßiger Stadtrat der Stadt München Orleansplatz 11 81667 München
Grantner, Sigrid	Verband alleinerziehender Mütter und Väter Bundesverband e. V. Beethovenallee 7 53173 Bonn
Grieger, Dr. Dorothea	Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit c/o Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 11017 Berlin

Grotthaus, Wolfgang, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
Hagelüken, Alexander	Süddeutsche Zeitung Parlamentsredaktion Wirtschaft Französische Straße 47 10117 Berlin
Hahlen, Johann	Statistisches Bundesamt Gustav-Stresemann-Ring 11 65189 Wiesbaden
Hanesch, Prof. Dr. Walter	Fachhochschule Darmstadt FB Sozialpädagogik Adelungstraße 52 64283 Darmstadt
Haupt, Dr. Hanna	Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. Köpenicker Straße 125 10179 Berlin
Hauser, Prof. Dr. Richard	Wissenschaftskolleg zu Berlin Wallotstraße 19 14193 Berlin
Heberle, Dr. Doris	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Dienstszitz Berlin, Referat 211 Wilhelmstraße 54 10117 Berlin
Heyden, Dr. Helmut	Grabenstraße 41 53225 Bonn
Höft-Dzemski, Reiner	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge Am Stockborn 1-3 60439 Frankfurt a. M.

Hoenig, Ragnar	Sozialverband Deutschland Abteilung Sozialpolitik Kurfürstenstraße 131/2.OG 10785 Berlin
Holz, Gerda	ISS Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik Am Stockborn 5 – 7 60439 Frankfurt a. M.
Hommes, Monika	Bundesministerium für Gesundheit Referat 311 Am Propsthof 78 a 53121 Bonn
Hübner, Ingolf	Diakonisches Werk der EKD e. V. Dienststelle Berlin Altensteinstraße 51 14195 Berlin
Instenberg, Jochem	Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit Werner-Seelenbinder-Straße 6 99012 Erfurt
Jahn, Wilfried	Caritasverband Berlin Schönhauser Allee 10437 Berlin
Jensen, Lothar	Europäische Kommission EUROSTAT - Direktion E Bâtiment BECH D4/733 5, rue Alphonse Weicker L-2721 Luxembourg
Jung, Burkhard	Beigeordneter für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule der Stadt Leipzig 04092 Leipzig
Jung, Knut	SPD-Bundestagsfraktion Arbeitsgruppe „Armut“ Platz der Republik 11011 Berlin

Kemper, Julia	empirica Kurfürstendamm 234 10719 Berlin
Kettschau, Prof. Dr. Irmhild	FH Münster FB Ernährung und Hauswirtschaft Josefstraße 2 48151 Münster
Kjellström, Sven	Europäische Kommission GD Beschäftigung und Soziales Rue de la Loi, 200 B-1049 Brüssel
Kleimann, Rolf	IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Ob dem Himmelreich 1 72074 Tübingen
Klingenburg, Konrad	Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand Grundsatzabteilung Henriette-Herz-Platz 2 10178 Berlin
Klitsch, Wolfgang	Bundesministerium des Innern Referat O 5 Alt Moabit 101 10559 Berlin
Klose, Roland	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. Staffenbergstraße 76 70184 Stuttgart
Kogge, Tobias	Landeshauptstadt Dresden Dr. Külz-Ring 19 01067 Dresden
Korczak, Dr. Dieter	Institut für Grundlagen- und Programmforschung Goethestraße 40 80336 München

Krämer, Gerd	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Koordinierungsgruppe Familienpolitik Rochusstraße 8 - 10 53123 Bonn
Krämer, Prof. Dr. Walter	Universität Dortmund Institut für Wirtschafts- und Sozialstatistik 44221 Dortmund
Krause, Dr. Peter	DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Königin-Luise-Straße 5 14195 Berlin
Kreuter, Dr. Jens	Kirchenamt der EKD Herrenhäuser Straße 12 30419 Hannover
Krug, Prof. Dr. Walter	Universität Trier Olewiger Straße 189 54295 Trier
Kuck-Schneemelcher, Daniela	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Referat V c 4 Rochusstraße 1 53123 Bonn
Lange, Brigitte, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
Laschet, Ulrich	Sozialverband VdK Deutschland e.V. Wurzerstraße 4a 53175 Bonn
Lipsmeier, Dr. Gero	Interrogare GmbH Meisenstraße 96 33607 Bielefeld

von Loeffelholz, Dr. Hans	RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Hohenzollernstraße 1 - 3 45128 Essen
Lotz, Erika, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
Lucyga, Christine, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Platz der Republik 11011 Berlin
Ludwig, Dr. Monika	ISL Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung Juliusstraße 12 60487 Frankfurt a.M.
Machalowski, Dr. Gerhard	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Maier, Pia, MdB	PDS-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
Martin, Miriam	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Mascher, Ulrike	Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 11017 Berlin

Meißner, Gert	Bundesministerium der Finanzen Referat I B 2 Wilhelmstraße 97 10117 Berlin
Merz, Prof. Dr. Joachim	Universität Lüneburg FB Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Forschungsinstitut Freie Berufe (FFB) Scharnhorststraße 1 21335 Lüneburg
Mezger, Dr. Erika	Hans-Böckler-Stiftung Abteilung Forschungsförderung Hans-Böckler-Straße 39 40476 Düsseldorf
Morhard, Anita	Europäisches Armutsnetzwerk c/o AWO-Bundesverband Oppelner Straße 130 53119 Bonn
Moryson, Dr. Martin	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung c/o Statistisches Bundesamt Gustav-Stresemann-Ring 11 65180 Wiesbaden
Müllenmeister-Faust, Uwe	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Referat V c 4 Rochusstraße 1 53123 Bonn
Münnich, Dr. Margot	Singerstraße 115 10179 Berlin
Neumann, Dr. Udo	ISL Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung Juliusstraße 12 60487 Frankfurt a.M.

Ostertag, Adi, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
PHOENIX	Ereignis- und Dokumentationskanal von ARD und ZDF Langer Grabenweg 45 – 47 53175 Bonn
Picker, Sven	Sozialverband Deutschland e.V. Herderstraße 6 24116 Kiel
Piorkowsky, Prof. Dr. Michael-Burkhard	Universität Bonn Lehrstuhl für Haushalts- und Konsumökonomik Meckenheimer Allee 174 53115 Bonn
Pischke, Theo	Die Woche Büro Berlin Reinhardtstraße 23 10117 Berlin
Polzin, Dr. Gerhard	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Interministerieller Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten 11017 Berlin
Ragati, Dr. Manfred	Arbeiterwohlfahrt - Bundesverband e.V. Oppelner Straße 130 53119 Bonn
Rau, Dr. mult. h.c. Johannes	Bundespräsident Spreeweg 1 11010 Berlin
Reichenbachs, Gunars	Westdeutsche Allgemeine Büro Berlin Reinhardtstraße 27 10117 Berlin

Rentzsch, Dr. Doris	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Institut für Pädagogik Franckeplatz 1 06110 Halle
Richter, Jenny	Stadt Leipzig Sozialamt - Sozialplanung Burgplatz 1 04109 Leipzig
Ridder, Katrin	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Riester, Walter	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Jägerstraße 9 10117 Berlin
Römer, Christof	BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. Haus der Deutschen Wirtschaft Breite Straße 29 10178 Berlin
Rössler, Dr. Gabriele	Deutsches Rotes Kreuz Generalsekretariat Carstennstraße 58 12205 Berlin
Ronge, Dr. Frank	Deutsche Bischofskonferenz Bereich Kirche und Gesellschaft Bonner Talweg 177 53129 Bonn
Rosenke, Werena	BAG Wohnungslosenhilfe e.V. Postfach 13 01 48 33544 Bielefeld
Roth, Michael	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger Eysseneckstraße 55 60322 Frankfurt a.M.

Rubbert, Hans-Heinrich	ver.di Bundesverwaltung Ressort 12, Bereich Sozialpolitik Potsdamer Platz 10 10785 Berlin
Rupprecht, Marlene, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Platz der Republik 11011 Berlin
Saatkamp, Paul	Nationale Armutskonferenz c/o Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband Oppelner Straße 130 53119 Bonn
Sauer, Stefan	Kölner Stadt-Anzeiger Schiffbauerdamm 8 10117 Berlin
Schäfer, Dr. Claus	WSI in der Hans-Böckler-Stiftung Hans-Böckler-Straße 36 40476 Düsseldorf
Schaich, Prof. Dr. Eberhard	Eberhard-Karls-Universität Tübingen Wilhelmstraße 54 72074 Tübingen
Schimanke, Prof. Dr. Dieter	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt Turmschanzenstraße 25 39114 Magdeburg
Schlaak, Cornelia	Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie Abteilung Politische Grundsatzangelegenheiten und Personal Referat 11 Albertstraße 10 01097 Dresden
Schleimer, Alfred	Deutscher Caritasverband e.V. Abteilung Soziale Grundlagen und Bildung Karlstraße 40 79104 Freiburg i. Br.

Schmidt, Silvia, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung Platz der Republik 11011 Berlin
Schreiner, Ottmar, MdB	SPD-Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin
Schüssler, Dr. Reinhard	Prognos AG Missionsstraße 62 CH-4012 Basel
Schulze, Dr. Eva	BIS Berliner Institut für Sozialforschung Ansbacher Straße 5 10787 Berlin
Schulze-Buschoff, Dr. Karin	DGB-Bundesvorstand Abteilung Sozialpolitik Birgstraße 29 – 30 10178 Berlin
Schupp, Dr. Jürgen	DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Königin-Luise-Straße 5 14195 Berlin
Sellach, Dr. Brigitte	GSF Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e. V. Hammar skjöldring 129 60439 Frankfurt a. M.
Sellin, Christine	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln

Semrau, Peter	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Referat VI b 4 Postfach 14 02 80 53107 Bonn
Siebenhaar, Benedikt F.	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen Referat 313 Horionplatz 1 40213 Düsseldorf
Specht-Kittler, Dr. Thomas	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Postfach 13 01 48 33544 Bielefeld
Steffens, Dr. Tomas	BIS Berliner Institut für Sozialforschung Ansbacher Straße 5 10787 Berlin
Steiger, Horst	Statistisches Bundesamt Zweigstelle Bonn Graurheindorfer Straße 198 53117 Bonn
Strengmann-Kuhn, Dr. Wolfgang	Universität Hohenheim Fruwirthstraße 48 70593 Stuttgart
Stubig, Hans-Jürgen	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Referat I b 4 Postfach 14 02 80 53107 Bonn
Stuckemeier, Anette	Statistisches Bundesamt Zweigstelle Bonn Graurheindorfer Straße 198 53117 Bonn
The Associated Press GmbH	Pressehaus/6300 Schiffbauerdamm 40 10117 Berlin

Tragl, Stefanie	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Trieschmann, Harald	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt Turmschanzenstraße 25 39114 Magdeburg
Tsalastras, Apostolos	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. Oppelner Straße 130 53119 Bonn
Völker, Dr. Adolf	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Referat W 20 Invalidenstraße 44 10115 Berlin
Voges, Dr. Wolfgang	Universität Bremen Zentrum für Sozialpolitik Parkallee 39 28209 Bremen
Volkert, Prof. Dr. Jürgen	Fachhochschule Pforzheim Tiefenbronner Straße 65 75175 Pforzheim
Vorholz, Dr. Irene	Deutscher Landkreistag Dezernat IV Lennéstraße 17 10785 Berlin
Voss, Günther	dpa Deutsche Presse-Agentur GmbH Reinhardtstraße 23 10117 Berlin
Wabelhorst, Hermann	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen Oranienstraße 106 10969 Berlin

Wagner, Prof. Dr. Gert G.	DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Königin-Luise-Straße 5 14195 Berlin
Weißhuhn, Prof. Dr. Gernot	Technische Universität Berlin Fakultät VIII, IVWL WW 16 Uhlandstraße 4 - 5 10623 Berlin
Werner, Walter	VSOP Verein für Sozialplanung Löwengasse 34 67346 Speyer
Wilmerstadt, Rainer	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Abteilung V Rochusstraße 1 53123 Bonn
Wolf, Walter	Europäische Kommission GD Beschäftigung und Soziales 200, rue de la Loi B-1049 Brüssel
Ziebarth, Gerhard	Deutsche Bundesbank Abteilung Vo 3 Wilhelm-Epstein-Straße 14 60431 Frankfurt a.M.
Zimmer, Gerlinde	Bundeskanzleramt Abteilung 3 Willy-Brandt-Straße 1 10557 Berlin

A.3

**Entschließungsantrag
des Bundestagsausschusses
für Arbeit und Sozialordnung
14/1656 vom 3. Juli 2001**

Entschließungsantrag*

der Abgeordneten Konrad Gilges, Doris Barnett, Klaus Brandner, Peter Dreßen, Kerstin Griesse, Wolfgang Grotthaus, Walter Hoffmann (Darmstadt), Renate Jäger, Anette Kramme, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Brigitte Lange, Erika Lotz, Andrea Nahles, Leyla Onur, Adi Ostertag, Renate Rennebach, Silvia Schmidt (Eisleben), Waltraud Lehn, Ulrike Mascher, Hansjörg Schäfer, Wolfgang Spanier, Rolf Stöckel, Hildegard Wester, ... Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

sowie der Abgeordneten Ekin Deligöz, Marieluise Beck, Hans-Josef Fell, Rita Grieshaber, Winfried Hermann, Antje Hermenau, Kristin Heyne, Michaela Hustedt, Dr. Helmut Lippelt, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Cem Özdemir, Christine Scheel, Irmengard Schewe-Gerigk, Rezzo Schlauch, Werner Schulz (Leipzig), Sylvia Voss, Helmut Wilhelm (Amberg), ... und der Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland – erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ – Drucksache 14/5990 – Fortsetzung und Weiterentwicklung der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung wolle beschließen:

I. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung stellt fest:

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 84. Plenarsitzung am 27. Januar 2000 den Entschließungsantrag „Nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ (BT-Drs. 14/999) beschlossen. Hauptgegenstand des Beschlusses ist, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht erstattet. Die Berichterstattung und die Diskussion im Deutschen Bundestag sind die Voraussetzungen für die wirksame Bekämpfung von Armut in Deutschland. Eine nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung war seit langem überfällig. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung daher aufgefordert, im Jahr 2001 einen nationalen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen.

Mit dem nun vorliegenden Bericht kommt die Bundesregierung der Verpflichtung nach, die sich aus der Unterschrift unter das Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen im Jahr 1995 ergibt. Die vorherige Bundesregierung hatte diese Unterschrift geleistet, jedoch ohne der daraus resultierenden

Verpflichtung nachzukommen. Die beiden großen Kirchen hatten in ihrem gemeinsamen Sozialwort aus dem Jahr 1997 „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ ebenfalls einen Armuts- und Reichtumsbericht eingefordert. Der Verdienst der Gewerkschaften und der Wohlfahrtsverbände bestand in diesem Zusammenhang darin, mehrfach eigene Armutsberichte ohne Unterstützung durch die Bundesregierung herausgegeben zu haben. Auch die Wohlfahrtsverbände haben jahrelang eine nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung eingefordert. Die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben dieses berechtigte Anliegen immer unterstützt. Realisiert werden konnte es jedoch erst nach dem Regierungswechsel 1998, mit dem die frühere CDU-CSU-FDP-Bundesregierung abgelöst wurde.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Vorlage des ersten Armuts- und Reichtumsberichts „Lebenslagen in Deutschland“. In kurzer Zeit ist es der Bundesregierung gelungen, einen breiten Überblick über die soziale Lage der Bevölkerung in Deutschland zu erarbeiten. Die Definition des Armutsbegriffs trägt den verschiedenen Lebenslagen in Armut Rechnung. Der Bericht zeigt, dass in Deutschland bis 1998 in fast allen Lebensbereichen die soziale Ausgrenzung zuge-

* Dieser Antrag ersetzt die Ausschussdrucksache 14/1630

nommen hat und die Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat. Festgestellt wird, dass die Gründe für die überwiegende Zahl der Lebenslagen in Armut Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen sind. Weiter kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass der oftmals geforderte Niedriglohnsektor bereits existiert und in Deutschland bis 1998 ein Bereich von Armut in Arbeit („working poor“) entstanden ist. Die Überschuldung von sieben Prozent der Haushalte im Jahr 1999, der Bezug von Sozialhilfe durch 2,88 Millionen Menschen (Stand: 1998), das bis 1998 zunehmende Armutsrisiko von Familien und der Anstieg der Arbeitslosenquote der Ungelernten auf 24 Prozent im Jahr 1998 sind überwiegend auf Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen zurückzuführen. In der Analyse der Armut in Deutschland hat sich die rot-bündnisgrüne Bundesregierung große Verdienste erworben.

Nach dem Regierungsantritt Ende 1998 hat die neue Bundesregierung den wachstums- und beschäftigungshemmenden Reformstau durch eine Politik für mehr soziale Gerechtigkeit und Fortschritt aufgelöst. Dazu gehören neben der Steuerreform zum Beispiel der mit dem Zukunftsprogramm 2000 eingeleitete Konsolidierungskurs. Hinzu kommt eine stetige aktive Arbeitsmarktpolitik, mit der Beschäftigung gefördert und ein wichtiger Beitrag zur Qualifizierung geleistet wird. Auch wurde die Förderung von Familien verstärkt. Hier sind neben der Steuerpolitik, die Erhöhung des Kindergeldes, die Verbesserungen beim Erziehungsgeld, die Förderung von Teilzeitarbeit und die Reform der Ausbildungsförderung beispielhaft zu nennen. Weiter wurde mit der Rentenreform eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingeführt, um so Armut wirkungsvoll bekämpfen zu können.

Am 16. Mai 2001 hat das Bundeskabinett den ersten Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung verabschiedet. Dieser Plan zeigt auf, welche Maßnahmen in Deutschland in den nächsten zwei Jahren ergriffen werden, um die gemeinsamen Ziele der Europäischen Union zur Förderung der sozialen Eingliederung zu erreichen. Er orientiert sich dabei an den Ergebnissen des Armuts- und Reichtumsberichtes und folgt dem Leitbild des aktivierenden und gleichzeitig versorgenden Sozialstaates.

Die Analysen im Bericht haben gezeigt, dass es eine Reihe von Datenlücken und -problemen gibt. Daten, die aus unterschiedlichen Statistiken gewonnen werden, sind bisher gar nicht oder nur unzureichend miteinander verbunden. Weiter werden im unteren Einkommensbereich Personen ohne festen Wohnsitz nicht erfasst, wohingegen im oberen Einkommensbereich die Auskunftsbereitschaft der betreffenden Personen eingeschränkt ist. Entsprechend lückenhaft ist die Datenlage. Unbefriedigend ist auch der Forschungsstand zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen. Dies gilt ebenso für die Frage der Fluktuation in und aus der Sozialhilfe und die ökonomische und soziale Situation allein Erziehender. Ausreichend verlässliche Daten zum Bereich Reichtum in Deutschland sind nicht verfügbar. Aufgrund

des unzureichenden Forschungsstandes fehlen „bisher klare Definitionen und Abgrenzungen“ (BT-Drs. 14/5990) des Reichtumsbegriffes.

Die „Aufgabe, materielle Armut und Unterversorgung sowie Strukturen der Reichtumsverteilung zu analysieren und Hinweise für die Entwicklung geeigneter politischer Instrumente zur Vermeidung und Beseitigung von Armut, zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit sowie zur Verminderung von Polarisierungen zwischen Arm und Reich zu geben“ (BT-Drs. 14/5990), bleibt weiterhin bestehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

- die bereits vom Deutschen Bundestag beschlossene regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung jeweils in der Mitte der Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag vorzulegen.
- den Bericht in einem Umfang vorzulegen, der es möglichst vielen Menschen in unserer Republik ermöglicht wissenschaftlich fundierte Analysen zur sozialen Lage nachzuvollziehen, wobei sich die Bundesregierung am Umfang des bereits vorgelegten Berichts orientieren kann.
- in einem eigenen Kapitel die Situation der Menschen in besonderen Lebenslagen zusammenhängend darzustellen.
- das bewährte Verfahren zur Erstellung des Berichts als transparenten Prozess in der Verantwortung der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und unter Beteiligung von Wissenschaftlern sowie gesellschaftlichen Gruppen beizubehalten und zu verstetigen. Die Arbeit der beteiligten Ministerien, Wissenschaftler und gesellschaftlichen Gruppen ist miteinander zu vernetzen. Die dem Bericht zu Grunde liegenden Gutachten sind zeitgleich mit diesem zu veröffentlichen.
- die öffentliche Datenlage zur sozialen Lage in unserer Republik, besonders zu Wohnungslosigkeit, zu Formen extremer Armut, zu verdeckter Armut, zum Niedriglohnsektor, zur „Vererbbarkeit“ von Lebenslagen, zur Fluktuation in und aus der Sozialhilfe, zu hohen Einkommen sowie zur Entwicklung des Privat- und des Produktivvermögens zu verbessern.
- den wissenschaftlichen Forschungsstand gerade in Bezug auf die vorgenannten Defizite zu verbessern und alle wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen.
- den zweiten Bericht als Instrument zur Überprüfung von Politik gegen Armut und sozialer Ausgrenzung einerseits und Förderung von Teilhabegerechtigkeit andererseits in Deutschland zu nut-

zen, indem die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüft und neue Maßnahmen angeregt werden.

- das Ziel der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung in einer für alle politischen Maßnahmen gültigen Art und Weise zu verankern („mainstreaming“) wie der Rat der Europäischen Union dies festgelegt hat (Ratsdok-Nr.: 14110/00), indem ein interministerieller Arbeitszusammenhang unter Federführung des BMA fortgeführt wird, der bereits im Zuge des ersten Armuts- und Reichtumsberichts existierte.

Begründung

Das Erscheinen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung wurde allgemein von den Gewerkschaften, den Wohlfahrtsverbänden und den Kirchen begrüßt. Wie sie hat auch der Deutsche Bundestag festgestellt, dass diese „Berichterstattung und die Diskussion im Deutschen Bundestag ... die Voraussetzung für eine wirksame Bekämpfung von Armut“ (BT-Drs. 14/999) ist. Der Armuts- und Reichtumsbericht „Lebenslagen in Deutschland“ bildet ebenso die Grundlage für die Umsetzung der Beschlüsse des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung (Ratsdok-Nr.: 14110/00), dem ein entsprechender Beschluss zur Vorlage eines Nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung der Staats- und Regierungschefs in Nizza nachfolgte.

Hinter den unterschiedlichen Definitionen von Armut verbergen sich beunruhigende Fakten. Anders als ihre Vorgängerin weigert sich die jetzige Bundesregierung nicht, sich dem Problem Armut zu stellen und Reichtum in diesem Zusammenhang anzusprechen. Die Auseinandersetzung mit Armut und Reichtum in der Bundesrepublik Deutschland darf kein Streit um Begriffe oder Definitionen bleiben. Armut und Reichtum werden durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Prozesse beeinflusst. Die abgewählte Bundesregierung hat hier zu einer dramatischen Verschärfung der Situation beigetragen. Die Verbesserung der Lebenssituation der Armen und Ausgegrenzten ist eine Herausforderung an die ganze Gesellschaft. Einer gerechteren Verteilung von Wohlstand und Arbeit kommt entscheidende Bedeutung für die Entwicklung unseres Landes zu. Eine leistungsfähige Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist hierfür Voraussetzung.

Mit dem zweiten Bericht soll die Wirksamkeit von Politik gegen Armut in Deutschland überprüfbar werden. Er soll als Kontrollinstrument der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages wertvolle Hinweise geben, welche politischen Maßnahmen zum Abbau von Armut in welchem Umfang beigetragen haben.

